Marie-Therese Haj Ahmad

Von Ein- und Ausschlüssen in Europa

Eine ethnographische Studie zu EU-Migration und Wohnungslosigkeit in Deutschland





Haj Ahmad
Von Ein- und Ausschlüssen



Marie-Therese Haj Ahmad ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung (GISS) e.V. in Bremen. Sie studierte u.a. Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession in Berlin und promovierte am Institut für Europäische Ethnologie der Humboldt-Universität zu Berlin. Ihre Arbeitsschwerpunkte umfassen Armut und Wohnungslosigkeit, Profession Sozialer Arbeit sowie kritische Migrations- und Europäisierungsforschung.

Marie-Therese Haj Ahmad

Von Ein- und Ausschlüssen in Europa

Eine ethnographische Studie zu EU-Migration und Wohnungslosigkeit in Deutschland

Mit einem Vorwort von María do Mar Castro Varela

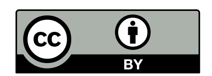
WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

Die Veröffentlichung wurde gefördert aus dem Open-Access-Publikationsfonds der Humboldt-Universität zu Berlin.



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Die vorliegende Arbeit wurde von der Philosophischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin im Sommersemester 2020 als Dissertation angenommen.



1. Auflage Münster 2022
Erschienen 2022 im Verlag Westfälisches Dampfboot

Umschlag: Lütke Fahle, Münster
Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar
Gedruckt auf FSC-zertifiziertem Papier
Print-ISBN 978-3-89691-078-3
PDF-ISBN 978-3-98634-130-5
https://doi.org/10.56715/398634130

Inhalt

Vorwort

Das Buch *Von Ein- und Ausschlüssen in Europa. Eine ethnographische Studie zu EU-Migration und Wohnungslosigkeit in Deutschland* kann zeitgemäßer gar nicht sein. Die multiplen Krisen, die die Europäische Union (EU) erschüttern und auch der Krieg in der Ukraine, der zu einer nicht gekannten Dimension von inner-europäischer Flucht geführt und erneut die Frage nach den Grenzen der EU aufgeworfen hat, machen diese Studie in jedem Sinne bedeutsam.

Die EU wird zu Recht gefeiert für den Versuch Grenzen abzubauen und die freizügige Mobilität im Inneren zu befördern. Doch gilt dies tatsächlich für alle ihre Bürger:innen? Marie-Therese Haj Ahmad, die selber lange in der Wohnungslosenhilfe tätig war, führt uns mit dieser Arbeit an die Grenzen der angeblichen Grenzenlosigkeit Europas. Am Beispiel wohnungsloser Unionsbürger:innen in Deutschland weist sie auf eine oft unbeachtete inner-europäische Migrationsgruppe hin, die sich zahlreichen Verwerfungen gegenüber sieht, an denen sie den Zustand Europas bemisst. Selbst die Kritische Migrationsforschung hat sich bisher nicht sonderlich interessiert an dem Thema transnationale Wohnungslosigkeit gezeigt. Dasselbe gilt umgekehrt auch für die Sozialarbeitswissenschaft, die viel zu häufig einem methodologischen Nationalismus verhaftet bleibt.

Mit dieser ethnographischen Studie werden bedeutsame Forschungslücken im Feld der Europäisierung, Grenzregimeforschung und Forschung zu Wohnungslosigkeit geschlossen. Darüber hinaus werden wichtige Fragen bzgl. der EU-Rechtsstaatlichkeit aufgeworfen. Insbesondere wird danach gefragt, wie es sich mit dem Zugang zu existenzsichernden Sozialleistungen oder einer grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung verhält. Wie rote Fäden ziehen sich die Frage nach sozialer Gerechtigkeit und das Verhältnis von Recht und Gerechtigkeit durch die Arbeit. Ethik und Politik werden nicht nur in ihrem Spannungsverhältnis zueinander thematisiert, sondern auch in ihrer Unversöhnlichkeit entfaltet. In bemerkenswerter Weise gelingt es der Autorin die verschiedenen (gar disparaten) Perspektiven zusammenzuführen und den Fokus auf eine bisher wenig thematisierte Intersektion von Machtlinien zu legen. Das hegemoniale Projekt Europa und der humanistische Diskurs, der dieses stabilisiert, wird untersucht und Europa, ganz im Sinne der Kritischen Europäisierungsforschung, in seinen Produktionsbedingungen befragt. Dies erlaubt es, die Gewalt, die Europa erst ermöglichte, an die Oberfläche zu bringen (u.a. Kolonialismus, Imperialismus, und Nationalsozialismus) und die Wirkungen dieser Macht gerade dort aufzudecken, wo nur wenige hinschauen. Die Lesenden der Arbeit tauchen ein in die gewaltvolle Geschichte der Grenzziehung von „sesshaften" gegenüber „nicht

sesshaften“ Menschen, in die Diskurse und Dispositive, die diese bestimmen und die scheinbare Unmöglichkeit diese in Bewegung zu versetzen. Stattdessen werden immer neue Taktiken der „Nicht-Zuständigkeit“ erdacht. Aber auch die Kämpfe, die Soziale Arbeit mit den Kommunen und Regierungsstellen führen, bleiben nicht unerwähnt.

Saša Piemērs ist die Kunstfigur, die Marie-Therese Haj Ahmad kreiert, um an dieser die differenten Aspekte der Aushandlungsprozesse um Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen zu thematisieren. Auf Grundlage der Forschungsdaten wird eine nicht real existierende Person, die den Namen Saša Piemērs (zusammengesetzt aus dem geschlechtsneutralen russischen Sascha und dem lettischen Wort für „Beispiel“) erhält, konstruiert und daran Subjektivierungsprozesse, die nicht an ein bestimmtes Individuum gebunden, jedoch auch nicht von den interviewten Personen losgelöst sind, skizziert. Saša Piemērs wird so zu einer Synekdoche für wohnungslose Unionsmigrant*innen. Mit dieser Figur durchqueren die Lesenden die unterschiedlichen relevanten Orte, die Wohnungslosigkeit nicht-deutscher Subjekte auszeichnen (in der Arztpraxis, beim Sozialamt, an Orten der Sozialen Arbeit). Mithilfe einzelner Mosaiksteine (Stationen) wird ein Bild der Grenzen, der Dynamiken, Möglichkeiten und Unmöglichkeiten der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen entfaltet. Sowohl die Institutionen, in denen sich die Wohnungslosen bewegen, als auch die Diskurse um Moderne und Zivilisation wie auch Rassismus treten zum Vorschein und werden an der Figur Saša Piemērs ausbuchstabiert. Es entsteht das Bild einer eben nicht passierbaren Grenze, die das Bild der EU dekonstruiert. Soziale Arbeit wird weder als (nur) widerständige Kraft im Kampf gegen soziale Ungerechtigkeit romantisiert noch als willenlose und ohnmächtige Akteurin innerhalb des europäischen Migrationsregimes bestimmt. Sozialarbeitende erscheinen vielmehr als in komplexe Kräfteverhältnisse involvierte Akteur:innen. Gleichsam werden die differenten Kampflinien verdeutlicht: etwa Verbände, die im Feld der Wohnungslosigkeit sozialarbeiterisch tätig sind vs. Regierungsinstitutionen, Runde Tische, die als Lobbygruppe auftreten vs. Wissenschaft, aber auch Verbände der Sozialen Arbeit untereinander. Es entsteht ein spannungsgeladenes, dynamisches Bild der Kämpfe um soziale Gerechtigkeit. Doch Saša Piemērs wird nicht nur als Spielball der Institutionen dargestellt, sondern lässt auch die Widerständigkeit wohnungsloser Grenzüberschreiter:innen deutlich werden. Saša Piemērs lässt sich nicht beirren und erweitert damit unsere Imagination, die ein anderes, ein sozial gerechteres Europa visionieren lässt.

Die Studie leistet einen außerordentlich wichtigen Beitrag zur aktuellen Diskussion über die Herausforderung Europas als Raum sozialer Rechte. Ich

wünsche ihr viele kritische Leser:innen, die eine neue Debatte um die EU, soziale Gerechtigkeit und eine kritische Auseinandersetzung um eine Politik des Helfens anstoßen.

María do Mar Castro Varela | Berlin im Juli 2022

1. Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen – *What the hell is going on here?*

Auf Initiative der Berliner Senatorin für Integration, Arbeit und Soziales (IAS) wurde 2018 in Berlin das Format der Strategiekonferenzen der Wohnungslosenhilfe ins Leben gerufen, um eine gesamtstädtische Wohnungslosenpolitik zu entwickeln. Deren Ziel war es, die sog. Leitlinien der Berliner Wohnungslosenhilfe von 1999 zu überarbeiten, die in Folge unterschiedlicher Entwicklungen in den vergangenen 20 Jahren veraltet seien. Viele Akteur*innen insbesondere von Wohlfahrtsverbänden setzten große Hoffnungen in diesen Prozess, dass ihre Impulse und Vorschläge gehört würden und zugleich eine neue, bessere Zusammenarbeit mit der Verwaltung und der Politik daraus erwachsen würde. Im Nachgang der ersten Strategiekonferenz fertigte ich folgende Notizen an:

> Januar 2018, ein Veranstaltungsraum in Berlin-Kreuzberg. Menschen sitzen in Reihen vor einer Bühne, in der Mitte verläuft ein Gang. Die Menschen in den vorderen Reihen tragen überwiegend Geschäftskleidung, weiter hinten wird der Kleidungsstil legerer. Jeder Stuhl ist besetzt. An den Wänden und an die Fensterfront gelehnt stehen und sitzen noch mehr Menschen. Alle schauen nach vorne zur Bühne und hören den Redner*innen zu.
> Gerade spricht der Staatssekretär für Inneres. Er erläutert, dass Obdachlosigkeit zunächst einmal ein sozialpolitisches Thema sei, das nicht ordnungspolitisch gelöst werden könne. Im Einzelfall sei es als Erstes nötig zu klären, ob eine freiwillige oder eine unfreiwillige Obdachlosigkeit vorliege. Dabei könne es gut sein, 'dass sich die Einschätzung nach dem gesetzlichen Rahmen und nach menschlichem Ermessen unterscheiden'. Dann müsse man auch verschiedene Arten von Obdachlosigkeit unterscheiden. So gebe es das 'Phänomen, ich nenne es mal, der Wanderarbeiter aus Osteuropa'. Ein weiteres seien Touristen. Ein Raunen geht durch den Raum, Unruhe macht sich breit. Neben mir höre ich eine Stimme: 'So ein Quatsch, dass der sich traut, vor Fachpublikum so zu reden!'
> Im Anschluss eröffnet die Moderatorin die Möglichkeit für Rückfragen. Jemand fragt nach den Rahmenbedingungen für EU-Bürger*innen, welche Handlungsmöglichkeiten es von Berlin aus auf Bundesebene gebe, um diese mitzugestalten. Die Sozialsenatorin antwortet: 'Das mit der Bundesebene ist ein bisschen schwierig, ich hab' auch keine Glaskugel.' Im Frühjahr soll es bei der Integrationsministerkonferenz einen Antrag dazu geben. Dieser geht nicht von Berlin aus, sondern von einem anderen Bundesland, dennoch sei Berlin natürlich auch daran beteiligt, denn

die EU-Bürger*innen nähmen ihr Recht auf Freizügigkeit wahr. Anschließend geht ein Sozialarbeiter auf die Aussage des Staatssekretärs für Inneres ein, dass bei Räumungen obdachloser Menschen aus Parks und anderen öffentlichen Räumen Unterbringungsmöglichkeiten angeboten würden. Dies sei ihm persönlich nicht so bekannt. Einige lachen, vereinzelt gibt es Applaus. Der angesprochene Staatssekretär erläutert, dass dies im Sommer vergangenen Jahres sicherlich noch häufig so gewesen sei, jetzt und besonders zukünftig werde es jedoch anders werden. Dies sei ein Ergebnis der Task Force Tiergarten. Eine Bezirksbürgermeisterin äußert den Wunsch nach genaueren Informationen und Details von der ordnungspolitischen Seite, es sei ihr bisher alles zu allgemein gewesen. Auch dafür gibt es Applaus von den Anwesenden. Eine Sozialstadträtin regt an, hier bei dieser Veranstaltung flexibel zu reagieren und das Ordnungsrecht noch in das Konferenzprogramm mit aufzunehmen. Sie schlägt vor, dies in die 'AG 5 Unionsbürger*innen' zu integrieren. Erneut geht ein Raunen durch den Raum. 'Dann ist die Stoßrichtung ja klar!', sagt mein Nachbar.
Anschließend spricht ein anderer Bezirksbürgermeister von der Bühne. Die alles entscheidende Frage seien sozialhilferechtliche Ansprüche: 'Hierüber müssen wir in Berlin einen Konsens finden, erst dann können wir uns über Hilfeangebote Gedanken machen.' In Bezug auf die vorherige Nachfrage zur Situation im Park erläutert er, dass dort zu 90% EU-Bürger*innen lebten und 'wir natürlich keine Unterkunft anbieten, wir verweisen auch nicht auf die soziale Wohnhilfe, weil wir der Meinung sind, dass diese Menschen keine Ansprüche haben. Wir müssen gemeinsam definieren, was können wir im öffentlichen Raum tolerieren und was nicht. Wir müssen eine gemeinsame Linie finden.' Der EHAP[1] sei ein starkes Instrument, das eigentlich das Thema EU-Bürger*innen angehen kann, allerdings vernetzten sich die Träger nicht so gerne mit den Sozialämtern und den Ordnungsämtern, kritisiert er. Darüber hinaus könnten 'wir in Berlin' auch nicht ignorieren, wie andere Städte damit umgehen. Wenn eine Stadt restriktiv damit umgehe und eine liberal, dann käme es natürlich zu einem Sogeffekt.
Anschließend spricht ein weiterer Bezirksbürgermeister, der erläutert, dass wir uns 'im Spannungsfeld europäischer Armutszuwanderung bewegen und klar definieren müssen, welche notwendigen Angebotsstrukturen den Ansprüchen entsprechen und welche nicht. Wir müssen auch berücksichtigen, dass quantitative Veränderungen mit qualitativen Verwerfungen einhergehen'.
Nachdem alle angekündigten Redner*innen gesprochen haben, gibt es noch einmal die Möglichkeit der Aussprache. Der Geschäftsführer eines freien Trägers meldet sich als erster und einziger und formuliert in Richtung des zweitletzten Redners die Erwartung, dass sich Politik am Grundgesetz orientiere und nicht an der Staatsangehörigkeit der Menschen. Dies bedeute auch, dass man von Menschen spreche und nicht von deutschen Staatsbürger*innen, so wie es auch im Grundgesetz getan werde. Die Sozialsenatorin reagiert schnell und macht deutlich, dass es das Ziel sei, alle Menschen ordnungsrechtlich unterzubringen, die untergebracht werden möchten. Sie wisse um die bundesgesetzlichen Regelungen, 'ich muss da auch mit

1 Ein Förderinstrument der Europäischen Union (EU), ausführlicher dazu vgl. Kapitel 6.

dem leben, was da geregelt ist. Einen Dissens haben wir, ja, wir brauchen in Berlin eine abgestimmte Linie. Ich will mich nicht an dem schlechtesten Stand bundesweit orientieren aus Angst, dass dann alle kommen.' Für diesen Satz erhält sie lauten Applaus aus der Runde.
Es gibt keine weiteren Wortmeldungen, die Moderatorin leitet schließlich zu den Arbeitsgruppen und zu organisatorischen Fragen über. (Feldnotizen 10.01.2018)

Als ich an dieser Veranstaltung im Rahmen meiner Feldforschung teilnahm, war ich bereits seit fast zwei Jahren forschend im Feld unterwegs. Viele der hier anwesenden Teilnehmer*innen, Vertreter*innen von verschiedenen Senatsverwaltungen, Bezirksämtern, Zivilgesellschaft und Wissenschaft, kannte ich aus dieser Zeit oder auch schon davor, als ich noch als Sozialarbeiterin in Einrichtungen der Berliner Wohnungslosenhilfe tätig war.

Was würde bei dieser Veranstaltung geschehen? Welche Aspekte von Wohnungslosigkeit würden problematisiert werden, welche nicht? Welchen Stellenwert würde den Situationen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen in diesem Prozess zugeschrieben werden? Und welche Konflikte würden erkennbar werden?

Mit diesen Fragen im Gepäck und einer geschärften Aufmerksamkeit nahm ich als Forscherin an der Veranstaltung teil. Die Erläuterung meines Forschungsinteresses war bei der Anmeldung nicht notwendig. Dieses besteht in den Versuchen des Regierens der inner-EU-europäischen[2] Migration an der Schnittstelle von Migration und Wohnungslosigkeit und den damit einhergehenden Aushandlungsprozessen um Zugehörigkeit, Teilhabe und Deutungen. Ausgehend von dem Phänomen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen in Deutschland, mit dem ich mich in den Jahren meiner praktischen Berufstätigkeit als Sozialarbeiterin intensiv auseinandergesetzt hatte, folgte ich nun den damit einhergehenden Konflikten und Aushandlungsprozessen um Zugehörigkeit und Teilhabe wohnungsloser Unionsbürger*innen. Von dieser ersten Strategiekonferenz erhoffte ich mir seltene Einblicke in die Konflikte auf lokaler Ebene. Der eingangs zitierte Ausschnitt aus meinen Feldnotizen bezieht sich auf den Vortragsteil, welcher im Plenum mit allen Teilnehmenden stattfand. Anschließend teilten sich alle in Arbeitsgruppen auf, in denen sie auch im Anschluss an die Strategiekonferenz wei-

2 Das Stocken aufgrund der scheinbaren Redundanz von „EU“ und „europäisch“ ist gewollt. Wenngleich diese Bezeichnung ungewohnt ist, wähle ich sie, um deutlich zu machen, dass einerseits „Europa“ und „EU“ nicht identisch sind und andererseits Praktiken der Migration innerhalb der Europäischen Union (EU) im Zentrum dieser Arbeit stehen. Mit den unterschiedlichen Gestalten von „Europa“ und ihrer Bedeutung in meinem Forschungsfeld setze ich mich in Kapitel 7 explizit auseinander.

terarbeiten würden. Die hier im Plenum deutlich werdenden unterschiedlichen Positionen und Perspektiven hielten inhaltlich keine Neuigkeiten bereit, prallten jedoch in meinem mehrjährigen Forschungsverlauf selten so explizit aufeinander. Diese Veranstaltung eröffnete einen tiefen Einblick in das Konfliktfeld an der Schnittstelle von (inner-EU-europäischer) Migration und Wohnungslosigkeit. Praktiken der inner-EU-europäischen Migration, das zeichnet sich in dem hier zitierten Ausschnitt aus meinen Feldnotizen ab, stellen nicht nur Fragen an das nationale Sozialstaatsverständnis, sondern auch an Europa selbst. Darüber hinaus ist in den Aushandlungen um (inner-EU-)europäische Migration die Hervorbringung von spezifischen „inneren Anderen" bereits angelegt.

Seit dieser ersten Strategiekonferenz ist einiges passiert. Die Arbeitsgruppen haben ihre Themen bearbeitet und ihre Ergebnisse bei der zweiten Strategiekonferenz in die Debatten politischer Entscheidungsträger*innen einfließen lassen. Diese Ergebnisse wurden anschließend in den verschiedenen politischen Gremien des Landes Berlin beraten und als „Leitlinien der Wohnungslosenhilfe und Wohnungslosenpolitik" im September 2019 durch den Senat beschlossen. Ende Oktober desselben Jahres wurden sie bei der dritten Strategiekonferenz zur Wohnungslosenhilfe Akteur*innen der Zivilgesellschaft vorgestellt. Das Format der Strategiekonferenz besteht weiterhin, während der Corona-Pandemie wurde sie in den digitalen Raum verlegt. Im Herbst 2021 präsentierte die damalige Senatorin für Integration, Arbeit und Soziales, anknüpfend an einen Entschließungsantrag des Europaparlamentes, den „Berliner Masterplan zur Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis 2030" (Breitenbach, Fischer 2021).

Die unerwartete Pandemie-Situation im Frühjahr 2020 brachte auch in Berlin über den Kreis der Fachöffentlichkeit hinausgehende Aufmerksamkeit für das Thema Wohnungslosigkeit und Problemlösungen schienen denkbar und wurden auch umgesetzt, die zuvor unmöglich waren. So werden seit dem Sommer 2020 auch Unionsbürger*innen unabhängig von ihren Ansprüchen auf Sozialleistungen ordnungsrechtlich untergebracht, wenn sie eine Unterbringung beantragen. Laut Erfahrungsberichten ist dies zwar voraussetzungsvoll und weiterhin mit teils hohen Hürden behaftet, erfolgt aber letztlich doch, zumindest für einige Tage (vgl. BAKD 2020). Inwiefern es sich hierbei um eine dauerhafte Maßnahme und damit um die Umsetzung eines in den Leitlinien verankerten Prinzips der Berliner Wohnungslosenpolitik handelt, war zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit nicht absehbar. Vielmehr verweist diese neue Praxis auf die Kontingenz der jeweiligen Verhältnisse. Davon ausgehend nehme ich in dieser Arbeit die Spannungsverhältnisse von EU-Freizügigkeit und nationalstaatlichen Regelungen in

den Blick und entwickele eine europäisch-ethnologische Perspektive auf Situationen der akuten Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen in Deutschland.

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist meine mehrjährige Berufserfahrung als Sozialarbeiterin in unterschiedlichen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Dabei begleitete mich von Anfang an das Phänomen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen. Geschätzt 313.000 bis 337.000 Menschen in Deutschland waren am 31.05.2018 wohnungslos (vgl. BMAS 2019). Eine andere Schätzung geht davon aus, dass im selben Jahr 40.000 der wohnungslosen Menschen Unionsbürger*innen waren, ein Großteil von ihnen obdachlos auf der Straße lebend (vgl. BAGW 2019). Zwar gibt es in den meisten Kommunen ein differenziertes Hilfesystem für Menschen in Wohnungsnot, doch werden diese Angebote nur unterdurchschnittlich häufig von Unionsbürger*innen genutzt. Stattdessen ist eine überproportional häufige Nutzung der leicht zugänglichen (sog. niedrigschwelligen) Angebote der Wohnungslosenhilfe, wie u.a. Suppenküchen, Notübernachtungen, Tagesaufenthalte, medizinische Versorgungszentren, festzustellen. Mein Arbeitsalltag in diesen Angeboten gestaltete sich in jeder Einrichtung anders: Mal suchte ich mit dem sog. Kältebus Menschen auf der Straße auf und verteilte warme Getränke und Essen als Grundlage für eine Kontaktaufnahme und weitere Gespräche, mal füllte ich gemeinsam mit wohnungslosen Menschen Anträge aus und begleitete sie zur Abgabe zu Ämtern und Behörden. Teilweise zog ich Rechtsanwält*innen hinzu und unterstützte bei der Vorformulierung juristischer Schreiben oder begleitete wohnungslose Menschen bei der Wohnungssuche. Zu meiner Arbeit gehörte auch die Begleitung wohnungsloser Menschen im Rahmen ambulant betreuten Wohnens nach §§ 67 ff. SGB XII als Einzelfallhilfen über einen Zeitraum von 6 bis 18 Monaten zur Überwindung ihrer sozialen Probleme oder nächtliche Krisengespräche in einer Bahnhofsmission. Von zentraler Bedeutung war an jeder Stelle eine intensive Beziehungsarbeit. Die Auseinandersetzung mit Behördenpost gehörte dabei ebenso zu meiner Arbeit wie die Dokumentation und der Fachaustausch mit Kolleg*innen.

Schon kurz nach meinem Berufseinstieg nahm ich im Jahr 2009 an einer Veranstaltung der Botschaft der Republik Polen in Berlin-Grunewald teil, in der das Phänomen auf der Straße lebender polnischer Staatsangehöriger in Berlin thematisiert und nach möglichen Auswegen gesucht wurde. Schon damals wurde durch Vertreter*innen insbesondere Berliner Träger der freien Wohlfahrtspflege an die polnische Botschaft appelliert, sich des Problems doch bitte anzunehmen und sich um „ihre“ Bürger*innen zu kümmern. Die Herausforderung nationalstaatlicher Regelungen durch Praktiken der Migration wurde bereits damals

ebenso deutlich wie die Schwierigkeiten des Umgangs damit innerhalb des nationalstaatlichen (Sozial-)Systems. Die Rede von „Armutsmigration“, „Sogwirkung“ und „Sozialtourismus“ dominierte auch seinerzeit die (fach-)öffentliche Debatte, die alltägliche Praxis in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe war geprägt von Überforderungsgefühlen der Beschäftigten und Diskriminierungserfahrungen der wohnungslosen Migrant*innen. Eine grundlegende Veränderung der Verhältnisse war nicht in Sicht. Es mangelte sowohl an Analysen der Situation als auch an daran anknüpfenden tragfähigen Visionen, die eine solche Veränderung hätten ermöglichen können.

Nach einigen Jahren bekam ich die Möglichkeit, ein Beratungsprojekt mit besonderem Fokus auf wohnungslose Unionsbürger*innen in Berlin mit aufzubauen. Im Rahmen dieser Tätigkeit suchte ich Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe auf und bot ihren Nutzer*innen kurzfristige Beratung insbesondere in deutscher, englischer, lettischer und russischer Sprache an. Hier gelang es in Einzelfällen, wohnungslose Unionsbürger*innen erfolgreich bei der Überwindung ihrer existenziellen Notlage der Wohnungslosigkeit zu unterstützen, so dass Menschen nicht mehr auf der Straße leben mussten und/oder wieder eigenständige Entscheidungen treffen konnten. Ebenso vertrat das Projekt in der (Fach-)Öffentlichkeit eine andere Perspektive und konnte damit den ein oder anderen Akzent setzen. All dies genügte jedoch nicht, um die dafür ursächlichen Verhältnisse zu verändern. Wenngleich sich in diesen Jahren möglicherweise das Akteur*innenfeld verbreitert hatte und die Diskussionen differenzierter verliefen als knapp zehn Jahre zuvor, schien eine Lösung der Situation nach wie vor weit weg zu sein. Dies empörte mich, denn an Wissen über Probleme und mögliche Lösungswege mangelte es meines Erachtens nicht. Eine sozialarbeiterische Analyse der Situation führte mich nicht weiter. So entschied ich mich zu einem eigenen Forschungsprojekt dazu, ausgehend von der Annahme, dass die Zusammenhänge komplex und vielschichtig sind, ihre Erhellung jedoch Veränderungspotenzial freilegen kann. Dabei motivierte mich einerseits die Empörung über die sich scheinbar nicht verändernden Lebensumstände vieler wohnungsloser Unionsbürger*innen und andererseits der Wunsch nach ihrem besseren Verständnis. So leitete auch mich, wie viele andere ethnografisch Forschende, die Frage „what the hell is going on here?“ (Geertz 1983). Schließlich machte ich mich 2016, nachdem ich einige Monate bereits nicht mehr als Sozialarbeiterin in dem Bereich tätig war, auf den Weg und betrat als Forscherin das Feld, das mir zu weiten Teilen vertraut war.

Zwar mögen sich in den letzten Jahren in Berlin die Kräfteverhältnisse hin zu einem stärkeren Willen, Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu beenden, verschoben

haben, doch ist das Phänomen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen weiterhin mehr als ein organisatorisches Problem. Ähnliches gilt für die meisten Städte und Kommunen in Deutschland wie auch darüber hinaus. Besondere Aktualität bekommen Aspekte dieser Studie durch die neuen Fluchtbewegungen in Folge des Ukraine-Krieges. Sowohl die deutschen als auch die EU-weiten Reaktionen darauf zeigen das europäische Grenzregime erschreckend deutlich, wie auch Akteur*innen meiner Forschung es erleben.

2. Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen in Deutschland

Im Folgenden wird diese Studie in die Forschungsfelder Wohnungslosigkeit und inner-EU-europäische Migration eingebettet und auf deren zentrale wissenschaftliche Debatten bezogen. Dadurch soll die hier eingenommene Perspektive auf das Phänomen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen verdeutlicht und verortet werden.

Zunächst stelle ich relevante Diskurs- und Forschungsstränge zu Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit vor und diskutiere das Phänomen von unterschiedlichen Zugängen her. Anschließend positioniere ich diese Untersuchung der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen innerhalb der Migrationsforschung mit einer bisher nur selten vorgenommenen Perspektivierung des Phänomens: als Effekt eines spezifischen inner-EU-europäischen Grenzregimes, in dem durch Kämpfe der Migration um Zugehörigkeit und Teilhabe Grenzen herausgefordert und transformiert werden.

2.1 Zugänge zum sozialen Phänomen Wohnungslosigkeit

Wie anderen sozialen Phänomenen kann sich auch Situationen der Wohnungslosigkeit mit unterschiedlichen Zugängen angenähert werden.

Als ersten Zugang wähle ich zentrale Begrifflichkeiten und Definitionen, die sich in der Wissenschaft sowie im sozialarbeiterischen Handlungsfeld der Wohnungslosenhilfe herausgebildet haben und aktuell dominant sind. Sowohl der historische Rückblick als auch der Blick auf die aktuelle Verbreitung von Begriffen machen deutlich, dass es sich hierbei jeweils um die Aushandlung eines spezifischen Verständnisses von Wohnungslosigkeit handelt, in der unterschiedliche Aspekte dominieren. Zugleich konstruieren Begriffe unterschiedliche Subjekte.

Ein zweiter Zugang erfolgt von der Sozialen Arbeit her, die in ihrer historischen Entwicklung eng mit dem Phänomen der Wohnungslosigkeit verknüpft ist. So können auch an der Art der Bearbeitung von Wohnungslosigkeit durch die Soziale Arbeit gesellschaftliche Verhältnisse rekonstruiert werden.

Ein dritter Zugang erfolgt von der wissenschaftlichen Erforschung der Wohnungslosigkeit her, die lange Zeit ein homogenisierendes „*urban othering*" (vgl. Schmidt 2015) vorangetrieben hat, anstatt die Heterogenität der Situationen von Wohnungslosigkeit abzubilden. Dieser Zugang zum Phänomen der Wohnungslosigkeit soll das grundlegende Verständnis dieser Arbeit deutlich machen, in dem Wohnungslosigkeit als ein kontingentes soziales Phänomen verstanden wird, das durch spezifische historische und aktuelle Dynamiken und Verhältnisse geprägt ist (vgl. Schmidt o.J.; Marcuse 1988).

Unterschiedliche Perspektiven auf das Verständnis von sozialer Wirklichkeit bilden sich in der Auseinandersetzung um ihre angemessene Bezeichnung ab. Dies gilt auch für die Bezeichnung von Situationen fehlenden Wohnraums. Wie Florian Oberhuber beschreibt, wurde bereits im Mittelalter eine Unterscheidung von „wahren" und „unwahren" Armen vorgenommen. Dies war die Grundlage dafür, die „Anspruchsberechtigten" von denjenigen zu trennen, die keinen Anspruch auf gesellschaftliche Unterstützung haben. Der Wille und die Fähigkeit, einer Arbeit nachzugehen, waren die entscheidenden Kriterien, nach denen arme Menschen der einen oder der anderen Kategorie zugeordnet wurden. Die arbeitswilligen, aber der Arbeit nicht fähigen Menschen erhielten Unterstützung, während diejenigen, die als nicht arbeitswillig und damit als „arbeitsscheu" kategorisiert wurden, diskriminiert und ausgegrenzt wurden. Ab dem 17. Jahrhundert wurden diese Menschen europaweit in großen Internierungsanstalten untergebracht. So ging die Hervorbringung des Wohnungslosen mit der Etablierung von Arbeit und Sesshaftigkeit als zentralen Stützen der „richtigen" Ordnung des nationalen Staates einher (vgl. Oberhuber 1999). Infolge des fortschreitenden Industriekapitalismus und einer damit einhergehenden Abwanderung von Menschen in Städte stieg das Ausmaß der Wohnungslosigkeit an, da die Städte zwar Arbeit, nicht jedoch ausreichend Wohnraum boten. Zudem rückte Wohnungslosigkeit verstärkt in den Fokus der in dieser Zeit populären Disziplinen Pädagogik und Psychologie (vgl. Sachße/Tannstedt 1998; Oberhuber 1999). Die konstruierte Rechtskategorie des „Nichtsesshaften" diente der Differenzierung der Armutsbevölkerung sowie ihrer Unterstützung: „Der Nichtsesshafte ist das delinquente Endprodukt einer privaten Hilfestrategie, die […] angetreten war, Teilen der ländlichen Armutsbevölkerung, die bisher […] in den Zugriff des Strafrechts fielen, eine legale Existenzform zu ermöglichen" (Oberhuber 1999: 79). Grundlage dieser Kategorie war insbesondere die Mobilität der wohnungslosen Menschen, die in der Wissenschaft als eine biologisch determinierte Erbkrankheit namens „Nichtsesshaftigkeit" beschrieben wurde. Ein solches Verständnis von wohnungslosen Menschen als per se delinquenten Subjekten legitimierte die stationäre

Verwahrung wohnungsloser „Wanderarmer". Darüber hinaus versteht Wolfgang Ayaß dieses Konzept als Grundlage für die späteren Euthanasiemorde und die Verfolgung und Ermordung sog. „Asozialer" in den Konzentrationslagern des nationalsozialistischen Gewaltregimes (vgl. Ayaß 1986). Im Nationalsozialismus wurden obdachlose Menschen als „asozial" bezeichnet und in Arbeitslager gebracht, wo sie Zwangsarbeit verrichten mussten. Seit 1934 wurden als „asozial" eingeschätzte Menschen in großer Anzahl zwangssterilisiert. Nachdem bereits 1933 eine Verhaftungswelle durch das Land gegangen war, wurden 1938 im Rahmen der „Aktion Arbeitsscheu Reich" mehrere tausend obdachlose Menschen verhaftet und als Maßnahme sog. „vorbeugender Verbrechensbekämpfung" in Konzentrationslagern inhaftiert (vgl. Ayaß 2007). Dieses biologisch determinierte Verständnis von Wohnungslosigkeit dominierte den Umgang mit Wohnungslosigkeit über 1945 hinaus. Noch im Jahr 1961 wurde mit dem Begriff „Gefährdete" das Konstrukt einer defizitären Persönlichkeit als Ursache für Wohnungslosigkeit im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) der Bundesrepublik festgeschrieben (vgl. Oberhuber 1999). In der DDR wurden wohnungslose Menschen als „asozial" bezeichnet und Wohnungslosigkeit unter Strafe gestellt. Bis 1990 war der Tatbestand des sog. „asozialen Verhaltens" unter Strafe gestellt, seit 1979 unter dem § 249 StGB. In der BRD wurde 1969 der sog. „Landstreicherparagraf" (§ 361) aus dem Strafgesetzbuch gestrichen, nachdem das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil entschieden hatte, dass „[d]er Staat [...] aber nicht die Aufgabe [hat], seine Bürger zu 'bessern' und deshalb auch nicht das Recht, ihnen die Freiheit zu entziehen, nur um sie zu 'bessern' ohne daß sie sich selbst oder andere gefährdeten, wenn sie in Freiheit blieben" (vgl. Bundesverfassungsgericht 1967).

Wenngleich die Rechtskategorien des „Asozialen" und des „Nichtsesshaften" heute nicht mehr existieren und diese Begriffe als überkommen gelten, werden sie bis heute vereinzelt in amtlichen Dokumenten oder Konzeptionen verwendet.[1] In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts begannen insbesondere Soziolog*innen sich aus einer Armutsperspektive mit dem Phänomen auseinanderzusetzen und es aus der Wechselwirkung von individuellen und sozialstrukturellen Faktoren zu verstehen. In der Folge etablierte sich der Begriff Wohnungslosigkeit mit der

1 So beispielsweise in der 2019 in 3. Auflage herausgegebenen Publikation der Bayerischen Verfassungsschule „Obdachlosigkeit in Kommunen. Ratgeber mit Muster, Beispielen und Rechtsprechungshinweisen". Dort heißt es: „[Der Nichtsesshafte] gibt sich damit zufrieden, bei Bedarf (etwa in kalten Nächten) kurzzeitig ein Dach über dem Kopf zu haben. Mehr verlangt er gar nicht. Ein Nichtsesshafter wird erst dann zum Obdachlosen, wenn er glaubwürdig erklärt, dass er die nicht sesshafte Lebensweise aufgeben will und nach einer dauerhaften Unterkunft sucht." (Ehmann 2019: 24)

„Funktion, das wesentliche gemeinsame Merkmal der Betroffenen eher äußerlich und neutral zu benennen und Vorurteilsbildung abzuwehren“ (John 1988: 3). Während diese scheinbar neutrale Bezeichnungen Stigmatisierung vermeiden soll, werden damit zugleich die gesellschaftlichen Machtverhältnisse unsichtbar gemacht, die Wohnungslosigkeit konstituieren.

Bis heute wird dieser Terminus verwendet, darüber hinaus der Begriff Obdachlosigkeit, beide werden wahlweise in Abgrenzung voneinander oder auch synonym genutzt. In der im deutschen Fachdiskurs anerkannten Definition des Begriffes „Wohnungsnotfall“, die erstmals 1987 durch den Deutschen Städtetag vorgenommen und 2005 durch den Forschungsverbund „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ überarbeitet wurde, werden Situationen der aktuellen Wohnungslosigkeit, der akuten Bedrohung von Wohnungslosigkeit und der unzumutbaren Wohnverhältnisse zusammengefasst. Die ersten beiden Konstellationen werden unter dem Begriff „wohnungslos“ gefasst: „Wohnungslos ist, wer nicht über einen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum verfügt oder Eigentümer eines solchen ist und ihn selbst nutzt“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2020). Angelehnt an leistungsrechtliche Kategorien kategorisiert das BMAS die durch diese Definition umfassten Unterkunftssituationen und differenziert sie weiter aus.[2] Diese Definition bezieht sich explizit auf die rechtliche Dimension des Wohnens, dennoch formuliert das BMAS auf seiner Homepage im Vorfeld der Definition eine Erklärung der Entstehung der Situation der Wohnungslosigkeit, die nicht nur die zentrale Bedeutung des Wohnens deutlich macht, sondern die Gründe für die Entstehung von Wohnungslosigkeit vordergründig wie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts im privaten Bereich verortet: „Wohnungslosigkeit […] ist oft Folge einer massiven persönlichen und familialen Krise und geht mit finanziellen, gesundheitlichen und anderen Belastungen einher“ (ders.). Wohnungslosigkeit wird hier als ein individuelles Problem verstanden, das aus biografischen Brüchen resultiert und das ebenso andere Lebensbereiche beeinflusst. Dieser *backlash* im Verständnis von Situationen der

2 Dies sind: Menschen, die ohne Mietvertrag nach kommunalem Ordnungsrecht (vgl. Kapitel 4) oder mit Kostenübernahmen nach den Sozialgesetzbüchern II oder XII untergebracht sind; Menschen, „die sich in Heimen, Anstalten, Notübernachtungen, Asylen oder Frauenhäusern aufhalten, weil keine Wohnung zur Verfügung steht“; Menschen, die vorübergehend bei Bekannten, Verwandten und/oder Freund*innen wohnen; Menschen, die auf eigene Kosten in einer gewerbsmäßigen Unterkunft wohnen; Menschen, die ohne jegliche Unterkunft „auf der Straße“ leben sowie Menschen, die akut von Wohnungslosigkeit bedroht sind (vgl. BMAS 2020).

Wohnungslosigkeit spiegelt sich auch in aktuelleren Forschungsansätzen wider, worauf ich im Verlauf dieses Kapitels noch eingehen werde.

Im internationalen Kontext werden mit der europäischen Definition von *homeless* bzw. *homelessness* drei Dimensionen von Wohnen in den Blick genommen. Der europäische Dachverband der Wohnungslosenhilfe FEANTSA schlägt vor, Wohnungslosigkeit auf einem Kontinuum des Ausschlusses aus den drei Bereichen zu konzeptualisieren, die fundamental für die Bedeutung des eigenen Wohnraums sind: „Having an adequate dwelling (or space) over which a person and his/her family can exercise exclusive possession (physical domain); being able to maintain privacy and enjoy relations (social domain) and having a legal title to occupation (legal domain)" (Busch-Geertsema 2010: 22). Davon ausgehend werden unterschiedliche Formen von homelessness differenziert: Obdachlosigkeit (*rooflessness*), Wohnungslosigkeit (*houselessness*), ungesichertes Wohnen (*insecure living*) und ungenügendes Wohnen (*inadequate living*) mit jeweils weiteren Unterkategorien (vgl. FEANTSA 2006). Inzwischen wird nicht nur eine Europäisierung von Wohnungslosenpolitiken insbesondere durch zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Akteur*innen vorangetrieben, sondern darüber hinaus eine globale Auseinandersetzung mit dem Phänomen in der Absicht, die Bekämpfung von Wohnungslosigkeit weltweit als Gegenstand von nationalen und internationalen Regierungspolitiken zu verankern (vgl. Busch-Geertsema, Culhane, Fitzpatrick 2016). Ein zentraler Akteur in dieser globalisierten Diskussion ist das von der katholischen Organisation DePaul International gegründete Institute of Global Homelessness mit Sitz in Chicago.[3] Dessen vorgeschlagene Definition von homelessness bezieht sich ebenfalls auf die o.g. Dimensionen des Wohnens (vgl. dies. 2016).

Zwar wird Wohnungslosigkeit durch die Berücksichtigung der existenziellen Bedeutung von Wohnraum als eingebettet in gesellschaftliche Verhältnisse konzipiert, doch bleiben die gesellschaftlichen Machtverhältnisse, die zu einem sehr unterschiedlichen Risiko führen wohnungslos zu werden, auch hier außen vor.

An diesem Punkt setze ich an und verstehe Wohnungslosigkeit weder biologisch noch anderweitig individuell determiniert, sondern als Ausdruck eines sozialen Verhältnisses, das aus vielfältigen Ausschlüssen resultiert. Dementsprechend werde ich es als ein gesellschaftliches Phänomen herausarbeiten, welches weder in seiner Entstehung noch in seiner Bedeutung für eine Lebenssituation

3 Inwiefern eine tatsächlich globale Bewegung zur nachhaltigen Beendigung von Wohnungslosigkeit von diesem westlich geprägten Institut ausgehen kann, ist fraglich, kann jedoch hier nicht weiter vertieft werden.

homogen und statisch ist. Angelehnt an Katharina Schmidt spreche ich deshalb überwiegend von Situationen von Wohnungslosigkeit (vgl. Schmidt 2018). Von Situationen der Obdachlosigkeit spreche ich insbesondere dann, wenn ich die Situation der akuten Wohnungslosigkeit, also die Lebenssituation mit dem Lebensmittelpunkt Straße, explizit betonen möchte.

Einen zweiten Zugang zu Situationen der Wohnungslosigkeit bietet die Soziale Arbeit mit ihrem Handlungsfeld der Wohnungslosenhilfe. Diesen Zugang wähle ich einerseits vor dem Hintergrund des Fokus dieser Arbeit auf die Wohnungslosenhilfe im Kontext komplexer gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse. Andererseits möchte ich damit meiner eigenen beruflichen Sozialisation als Sozialarbeiterin Rechnung tragen. Darüber hinaus liegt dieser Zugang nahe, da (materielle) Armut und fehlender oder ungenügender Wohnraum einer der Ausgangspunkte der Herausbildung Sozialer Arbeit sind. Wohnungslosigkeit und Soziale Arbeit sind seit jeher miteinander verknüpft, wenngleich nicht unter dem heutzutage verwendeten Begriff Wohnungslosenhilfe (vgl. Oberhuber 1999; Schenk 2004). So entwickelte sich die Wohnungslosenhilfe aus der Armenhilfe heraus und spiegelte in ihrer Ausgestaltung immer auch die dominanten Verständnisse von Wohnungslosigkeit bzw. wohnungslosen Menschen wider. Zugleich ist die Geschichte der Wohnungslosenhilfe mit ihren Zielgruppen verwoben und kann auch als „eine Geschichte der Zielgruppen sozialer Unterstützung" (Schenk 2004: 8) gelesen werden. Während sich die Erscheinungsweisen der Situationen von Wohnungslosigkeit änderten, spezialisierte sich die institutionalisierte Hilfe zunehmend und produzierte damit einhergehend neue Subjekte als ausdifferenzierte Zielgruppe ihrer Angebote. Mit Blick auf das 19. und 20. Jahrhundert kommt Britta-Marie Schenk zu dem Schluss, dass die Akteur*innen der Wohnungslosenhilfe wie die politischen Entscheidungsträger*innen, die Zeit des Nationalsozialismus ausgenommen, „stets um Inklusion bemüht waren" (Schenk 2018: 29). Zugleich sei die Geschichte der Wohnungslosenhilfe in diesen beiden Jahrhunderten jedoch immer auch, in unterschiedlichen Ausprägungen und Intensitäten, eine Geschichte der Exklusion gewesen (vgl. Schenk 2018). Erst mit den neuen Perspektiven auf Armut und Armutsphänomene in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts dominierten die inkludierenden Elemente das Hilfesystem Wohnungslosenhilfe, ohne Ausschlüsse komplett zu überwinden (vgl. Marquardt 2013).

Das Wohnungslosenhilfesystem ist sowohl von dem aktuellen Verständnis von Situationen der Wohnungslosigkeit als auch von ihren konstruierten Zielgruppen geprägt. Aktuell bezieht es sich auf die o.g. Definition von Wohnungslosigkeit in Deutschland und umfasst vier zentrale Handlungsfelder: Prävention von Woh-

nungsverlust, ordnungsrechtliche Unterbringung bei akuter Wohnungslosigkeit, Versorgung mit Wohnraum und nachhaltige Sicherung von Wohnraum durch wohnbegleitende Hilfen (vgl. Busch-Geertsema 2019). Deutlich wird daran die Dominanz der rechtlichen Dimension des Wohnens ebenso wie das zurzeit vorherrschende Verständnis von Wohnungslosigkeit als einer Lebenslage, die in Folge eines langfristigen Prozesses durch das Zusammenspiel von strukturellen und individuellen Faktoren als ein Effekt kumulativer Benachteiligung in zentralen Lebensbereichen hervorgebracht wird (vgl. Lutz/Simon 2012). Die daran anknüpfende institutionalisierte Wohnungslosenhilfe versteht Nadine Marquardt mit Rückgriff auf Michel Foucault in einer gouvernementalitätstheoretischen Perspektive als ein „Regieren der Wohnungslosigkeit". Wie sie am Beispiel eines betreuten Wohnangebotes für wohnungslose Menschen herausarbeitet, werden in diesem Regime durch verschiedene helfende, aktivierende und normalisierende Maßnahmen „wohnungspolitische und präventive Maßnahmen mit pädagogischen Konzepten verbunden" (Marquardt 2013: 155). Mit dieser Perspektive wird das Verständnis von Wohnungslosigkeit als ein soziales Verhältnis deutlich. So geht das Phänomen, welches mit dem Begriff Wohnungslosigkeit bezeichnet wird, über das Fehlen eigenen mietrechtlich abgesicherten Wohnraums oder Woheigentums hinaus. Vielmehr können Situationen von Wohnungslosigkeit als Effekte von gesellschaftlichen Machtverhältnissen und damit einhergehenden spezifischen gesellschaftlichen In- bzw. Exklusionen gelesen werden.[4]

Akteur*innen der Sozialen Arbeit und ihres Handlungsfeldes der Wohnungslosen- bzw. Wohnungsnotfallhilfe sind in die gesellschaftlichen Strukturen eingebunden und damit Teil dieser Machtverhältnisse. Laut der aktuellen Definition der International Federation of Social Workers (IFSW), dem internationalen Berufsverband der Sozialen Arbeit, sind „gesellschaftliche Veränderungen, soziale Entwicklungen und [der] sozial[e] Zusammenhalt sowie die Stärkung der Autonomie und Selbstbestimmung von Menschen" (übersetzt von DBSH 2016) das Ziel Sozialer Arbeit. Eine der zentralen Aufgaben Sozialer Arbeit liegt darin, ein soziales Problem zu erkennen und zu beschreiben und es durch seine Analyse bearbeitbar zu machen. Dazu soll sie auf eigene Theorien wie auch auf theoretische Bestände der Bezugswissenschaften der Human- und Sozialwissenschaften

4 So ist das Risiko, wohnungslos zu werden, auch nicht für alle Menschen gleich, wie vielfach behauptet wird (bspw. Diakonie Berlin-Brandenburg-Schlesische Oberlausitz 2017). Glen Bramley und Suzanne Fitzpatrick haben dies für Großbritannien empirisch belegt (vgl. Bramley, Fitzpatrick 2017).

ebenso zurückgreifen wie auf indigenes Wissen[5] (vgl. DBSH 2016). Eine Soziale Arbeit, die Wohnungslosigkeit als ein soziales Verhältnis versteht, kann sich demzufolge nicht nur „auf den Erhalt von und die Vermittlung in Wohnraum fokussieren, sondern muss sozialen Ausschluss in einem umfassenderen Sinn zum Thema machen“ (Steckelberg 2018: 42). Eine solche nimmt von einer individuellen Person ohne eigenen Wohnraum ausgehend die Ausschlüsse und die Mechanismen in den Blick, die zu der aktuellen Situation der Wohnungslosigkeit geführt haben. Dies führt zu einer Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Ein- und Ausschlüssen entlang von Differenzkategorien, wie *race, class, gender, ableism* u.a., in den Themenfeldern Armut, Arbeitslosigkeit, Gesundheit und anderen (vgl. dies.: 42). Interventionen zur Beendigung des sozialen Phänomens der Wohnungslosigkeit müssen demnach vielfältig sein und auf mehreren gesellschaftlichen Ebenen ansetzen sowie auf strukturelle Veränderungen statt allein auf individuelle Verhaltensänderungen abzielen, wenn sie erfolgreich sein sollen.

Als eine solche Interventionsstrategie wird das Konzept „Housing First“ diskutiert, nach dem Menschen ohne eigene Wohnung, insbesondere mit komplexen Problemlagen, möglichst schnell und bedingungslos einen eigenen Wohnraum zur Verfügung gestellt wird. Dazu wird sozialarbeiterische Unterstützung angeboten, auf die bei Bedarf zurückgegriffen werden kann, jedoch im Gegensatz zum verbreiteten Hilfesystem in Deutschland nicht muss (vgl. Tsemberis 2010). Wenngleich der Ansatz des „Housing First“ gegenüber dem Ansatz „Treatment First“ überzeugend und empirisch als erfolgreich belegt ist, scheint seine Umsetzung in Deutschland schwer zu sein. So steht die Wohnraumversorgung in Deutschland im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern nur vereinzelt im Zentrum kommunaler Wohnungspolitik. Zugleich ist festzustellen, dass in der Wohnungslosenhilfe aktuell stattdessen weiterhin individuelle, pädagogisierende Ansätze dominieren (vgl. Marquardt 2013; Nagel 2015). Deutlich zeigt sich dies am Konzept der „Wohnfähigkeit“, welches kaum näher bestimmt wird, jedoch als *tacit knowledge* äußerst wirksam ist (vgl. Marquardt 2013: 157). Nadine Mar-

5 Der Deutsche Berufsverband für Soziale Arbeit e.V. (DBSH), der die deutsche Übersetzung der englischen Originaldefinition verantwortet, macht in einer Fußnote deutlich, dass hiermit explizit das Wissen der indigenen Bevölkerung im Globalen Süden gemeint ist und „aus Gründen der Solidarität“ in der deutschen Übersetzung beibehalten wird. M.E. verkürzt ein solches Verständnis die komplexen Zusammenhänge von Wissensproduktion und hätte durchaus dahingehend erweitert werden können, zumal die weitere Ausführung dieser globalen Definition auf nationaler und/oder regionaler Ebene explizit ermöglicht wird. Zur weiteren Kritik an der Definition und ihrer deutschen Übersetzung vgl. bspw. Kraus 2016.

quardt begründet die Rolle des Konzepts damit, dass es „die Zielsetzungen der sozialpädagogischen Hilfen im betreuten Wohnen bündelt […] [und] als Dreh- und Angelpunkt der Entscheidung über Hilfe- und Unterbringungsformen" (dies.: 157) fungiert. Stephan Nagel führt die Theoretisierung dieses Konzeptes daran angelehnt weiter und versteht es als ein soziales Deutungsmuster, in dem „Problemkonstruktion, Diagnose, Kausalzuschreibung, Bewertung und die Legitimation von Ansprüchen und Handeln in einem Begriff" (Nagel 2015: 86) zusammengeführt werden. Damit bekommt es eine entlastende Funktion, da die Komplexität der gesellschaftlichen Verhältnisse, welche spezifische Situationen der Wohnungslosigkeit produzieren, individualisiert und auf diese Weise letztlich unsichtbar gemacht werden. Doch auch auf Policy-Ebene ist dieses Konzept funktional und kann „als Teil einer neoliberalen Rejustierung des Regierens der Wohnungslosigkeit" (Marquardt 2013: 162) gelesen werden. Nicht zuletzt geben seine Beständigkeit und konjunkturelle Wiederkehr wie auch seine Resistenz gegenüber scheinbar objektiven, empirisch gesicherten Erkenntnissen zur Beendigung von Wohnungslosigkeit mit Hilfe des Housing First-Ansatzes einen Hinweis auf die Bedeutung von Wohnungslosigkeit auch für die aktuelle Soziale Arbeit. Im Rahmen von Housing First erhalten wohnungslose Menschen zuerst eine Wohnung, bevor weitere sozialarbeiterische Angebote auf freiwilliger Basis gemacht werden (vgl. ausführlicher Busch-Geertsema 2017). Während seine Wirksamkeit in verschiedenen Studien empirisch nachgewiesen ist, scheint die Umsetzung dieses Ansatzes in Deutschland schwierig zu sein. Eine mögliche Erklärung ist bei Florian Oberhuber zu finden, der ausgehend von der Notwendigkeit eines „delinquent[en] Objekt[s]" für das Funktionieren der Wohnungslosenhilfe den „wohnunfähigen" wohnungslosen Menschen als Nachfolgefigur des „Nichtsesshaften" herausarbeitet (Oberhuber 1999: 110). Dieser könne wie der „Nichtsesshafte" zuvor separiert und „mittels [eines] raffinierten Systems des gestuften Wohnens" (ebd.) behandelt werden. Mit dem Konstrukt der Wohnfähigkeit werde die Legitimität der Wohnungslosigkeit wiederhergestellt, nachdem die Figur des „Nichtsesshaften" in den 1970er und 1980er-Jahren abgeschafft worden war (vgl. ders.: 110 f.). An dieser Rückkehr zum alten Verständnis, wenngleich im neuen Gewand, wird deutlich, dass nicht nur Situationen der Wohnungslosigkeit selbst, sondern ebenso ihre Bearbeitung durch die Soziale Arbeit auf gesamtgesellschaftliche Verhältnisse verweisen. Die Soziale Arbeit mit ihrem Bereich der Wohnungslosenhilfe ist Teil dieser Verhältnisse, agiert in ihnen und reproduziert diese zugleich.

Das bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts vorherrschende biologische Erklärungsmuster wurde durch entsprechende Forschung der (medizinischen)

Psychiatrie, Pädagogik und Kriminologie unterfüttert. Mit dem Wandel hin zu einem „vergesellschafteten“ Verständnis von Situationen der Wohnungslosigkeit ging ein gesteigertes Forschungsinteresse daran auch seitens der Sozialwissenschaften einher. Seither nehmen im deutschsprachigen Raum unterschiedliche Disziplinen Situationen der Wohnungslosigkeit verstärkt in den Blick. Dabei fragen sie insbesondere nach Entstehung, Dauer, Formen und Möglichkeiten der Überwindung von Wohnungslosigkeit (vgl. bspw. Busch-Geertsema, Henke, Steffen 2019). Solchen Studien ist häufig ein methodologischer Nationalismus inhärent, d.h. sie beziehen sich auf Nationalstaaten, die „als abgegrenzte, unabhängige und relativ homogene Einheiten“ (Beck/Grande 2010: 189) konzipiert und unhinterfragt als ihre Untersuchungseinheiten zugrunde gelegt werden. Auf dieser Grundlage werden Vergleiche zwischen nationalen Kontexten mit dem Bestreben vorgenommen, das Phänomen der Wohnungslosigkeit möglichst auch global zu erfassen und praxisorientiert universelle Zugänge und Lösungen zu erarbeiten, so wie beispielsweise durch das *European Observatory of Homelessness* auf europäischer Ebene. Das *Institute of Global Homelessness* in Chicago wiederum zielt darauf ab, praxisorientierte Forschung zur Beendigung von akuter Wohnungslosigkeit weltweit voranzutreiben, um diese innerhalb einer Generation zu beenden (vgl. IGH o.J.). Neben der bereits erwähnten Arbeit an einer globalen Definition von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit strebt dieses Institut nach der Erfassung und Messung insbesondere von Straßenobdachlosigkeit. In all diesen Forschungsansätzen stehen immer wieder die Menschen in Situationen der Wohnungslosigkeit als Forschungsobjekte im Zentrum: sie sollen gezählt, in ihrer soziodemografischen Struktur erfasst und nach ihren Wohnbiografien kategorisiert werden. Dahinter steht die Annahme, dass ein derart vertieftes Verständnis Grundlage adäquater Lösungsstrategien ist. Dazu wird ein immer umfänglicheres Wissen über wohnungslose Menschen generiert, denn „[g]aps in data mean gaps in understanding“ (Pleace 2016: 29). Gleichwohl werden diese Forschungsansätze, die scheinbare *hard facts* produzieren, auch kritisiert, da sie die Handlungsfähigkeit (*agency*) der wohnungslosen Menschen zu wenig in den Blick nehmen und zugleich wenig Raum für Kontextualisierungen hinsichtlich der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen lassen (vgl. Pleace 2016; Schmidt 2018).

Eine weitere Kritik ist im Anschluss an Foucault zu formulieren, der die enge Verknüpfung von Wissen und Macht herausarbeitet. So wohnt diesem Modus der Wissensproduktion über das soziale Problem der Wohnungslosigkeit ein Streben nach der Erlangung eines „perfekten“ Wissens inne, welches seine Überwindung zumindest theoretisch möglich macht.

> Im fortschrittlichen Diagramm muss das Wissen von den Wohnungslosen ständig perfektioniert werden, immer exakter müssen Größe und Struktur ihrer Population beschrieben werden, immer weiter muß nach Defiziten und Bedürfnissen aufgegliedert werden, immer genauer die Ursachen und Verlaufsformen der Wohnungslosigkeit erfasst werden. Nur das perfekte Wissen erlaubt einen Bann der Pest; doch nie kann diese Perfektion der Metapher erreicht sein, denn die Pest als Metonymie hat sich immer schon verschoben. So erklärt sich auch die gebetsmühlenartige Wiederholung des Lamentos über unzureichende Daten und lückenhafte Erkenntnisse von Seiten der Wissenschaft. (Oberhuber 1999: 124)

Im US-amerikanischen Kontext wurde sich schon früh mit einer ethnografischen Methodologie den Situationen der Wohnungslosigkeit angenähert. Besonders bekannt und eindrücklich erfolgte dies in den Arbeiten der *Chicago School of Sociology* Anfang des 20. Jahrhunderts, die sich mit dem Phänomen der sog. „Wanderarmen" auseinandersetzten. Bekannt wurde vor allem Nels Andersons Arbeit „*The Hobo. The Sociology of the Homeless Man*" aus dem Jahr 1923 über obdachlose Menschen in Chicago. Diese rückte als eine der ersten Forschungsarbeiten die sozialen Verwerfungen in Folge der veränderten Arbeitsmärkte in den Mittelpunkt, die mit der zunehmenden Industrialisierung einhergingen. Damit steht diese Arbeit im Kontext anderer Aktivitäten der Chicago School, wie beispielsweise Gründung und Entwicklung von Hull House durch Jane Addams im Rahmen der Settlement-Bewegung Ende des 19. Jahrhunderts und Anfang des 20. Jahrhunderts (vgl. Staub-Bernasconi 2018). Gleichwohl produzierte auch sie Wissen über wohnungslose Menschen im Sinne von vermeintlichen *hard facts* eines – häufig geschlechtlich kodierten – „Anderen". Auf der Grundlage von jahrelanger teilnehmender Beobachtung und ethnografischen Interviews arbeitete Anderson den Typus des „Hobo" als Typ Wanderarbeiter heraus. Damit rehabilitierte er ihn dadurch, dass er ihn grundsätzlich dem Proletariat anstatt dem kriminellen Milieu zuordnete. Durch die Herausarbeitung dieser Figur und die Einbettung seiner Wohnungslosigkeit in die massiven gesellschaftlichen Umstrukturierungen der Industrialisierung wurde diese Form der Wohnungslosigkeit entkriminalisiert (Szynka 2014; Facius 2019). Da im Zuge der Entstehung und Verfestigung von Nationalstaaten die Sesshaftigkeit der Bürger*innen zu ihrem zentralen Bestandteil wurde, stellte Mobilität hingegen die neuen Grenzen und das Bekenntnis dazu in Frage und musste deshalb kriminalisiert werden. So repräsentiert die Figur des Umherziehenden, des Vagabunden einerseits die Dialektik von Mobilität und Sesshaftigkeit als einander ergänzende Modi menschlichen Seins und fordert andererseits (nationale) Grenzen heraus (vgl. Rolshoven 2012).

Die methodologische Herangehensweise Andersons an Wohnungslosigkeit stellte ein Novum soziologischer Untersuchungen dar. Bis heute entstanden daran

anknüpfend viele Arbeiten, die sich in unterschiedlichen Kontexten verschiedenen Aspekten von Wohnungslosigkeit mit einer ethnografischen Methodologie annäherten (vgl. beispielsweise Desjarlais 1997; Ravenhill 2008; Lancione 2016; Schneider 2020). Jedoch erscheint mir an vielen dieser Arbeiten problematisch, dass sie im Sinne eines „urban othering" (vgl. Schmidt 2015) Wissen *über* wohnungslose Menschen produzieren und Wohnungslosigkeit als Identitätsmerkmal festschreiben. Hinsichtlich einer kritischen ethnografischen Auseinandersetzung ist hingegen ein Desiderat festzustellen (vgl. Pleace 2016; Lancione 2016).

Um eine solche zu entwickeln, greife ich zunächst auf Debatten und Arbeiten der geografischen Stadtforschung zurück, die einen anderen Zugang zu Situationen der Wohnungslosigkeit eröffnen als die oben genannten. Seit den 1980er-Jahren nehmen sie unter dem Stichwort *geographies of homelessness* Situationen von Wohnungslosigkeit in den Blick und betreiben damit ausgeprägte Theoriebildung. Der Fokus dieser Arbeiten liegt auf US-amerikanischen und britischen Städten, die bis heute Referenzpunkte für Forschungen in anderen Städten der Welt sind. Anstatt ausschließlich auf wohnungslose Menschen schauen diese Arbeiten auf die Wechselwirkungen zwischen und Verflechtungen von Stadtgesellschaft und Menschen in Wohnungslosigkeit (vgl. Marquardt 2013: 150 f.). Die verschiedenen Ansätze innerhalb dieser Forschungsrichtung folgen bisher häufig sog. punitiven Ansätzen und ihren Folgen und fokussieren Strukturen und Rahmenbedingungen der Ausgrenzung und Vertreibung wohnungsloser Menschen (vgl. DeVerteuil et al. 2009). Auf diese Weise konstruieren sie diese „als Opfer neoliberaler Stadtentwicklung" (Schmidt 2018: 22). Vor dem Hintergrund der Kritik der einseitigen Betrachtung und der damit einhergehenden ausgeblendeten *agency* wohnungsloser Menschen wurde in den letzten Jahren insbesondere in der stadtgeografischen Forschung Großbritanniens die Gouvernementalität neoliberaler Systeme in den Blick genommen. Diese Arbeiten greifen poststrukturalistische Perspektiven auf und rücken das Handeln und Funktionieren von Hilfeeinrichtungen für wohnungslose Menschen in Berücksichtigung der veränderten sozialpolitischen Rahmungen im Zuge der Neoliberalisierung in den Fokus (vgl. Cloke et al. 2010; DeVerteuil et al. 2009). Im Mittelpunkt dieser Perspektive stehen nicht Konzepte der punitiven Stadt, sondern der *homeless city*, die eine Verbindung „zwischen strukturellen Dynamiken und Logiken auf der einen Seite [...] und Strategien, Taktiken und Handeln von Menschen in Situationen der [Wohnungslosigkeit] auf der anderen Seite" (Schmidt 2018: 24) herstellt. So betonen diese Arbeiten die Verflechtungen performativer, regulatorischer und widerständiger Praktiken mit dem städtischen Raum (vgl. Cloke et al. 2010; Lancione 2013). Wie Katharina Schmidt kritisch anmerkt, tappen

diese aktuellen *geographies of homelessness* jedoch häufig in die „Identitätsfalle", indem Situationen der Wohnungslosigkeit als Identitätsmerkmal und Expertise wohnungsloser Menschen festgeschrieben und diese darauf reduziert werden. So wird, anstatt ihre Heterogenität abzubilden, in diesen Arbeiten häufig ein „urban other" hervorgebracht: „Dabei wird außer Betracht gelassen, dass Menschen in Situationen der [Wohnungslosigkeit] als urbane Bewohner_innen, genau wie alle anderen urbanen Bewohner_innen auch, Einschätzungen, Meinungen und Erfahrungen teilen können, die das Städtische, urbane Prozesse oder Dynamiken im Allgemeinen betreffen" (Schmidt 2018: 26).

Diese postkolonial und darüber hinaus feministisch inspirierten Auseinandersetzungen mit Situationen der Wohnungslosigkeit bilden einen zentralen Anknüpfungspunkt dieser Arbeit. Mit ihnen begründet sich mein Verständnis von Wohnungslosigkeit als einem sozialen Verhältnis, welches in komplexe gesellschaftliche Machtverhältnisse eingebettet ist, ein Effekt von Regimen und zugleich mit konkreten Praktiken wohnungsloser Menschen darin verwoben. So betrachte ich in dieser Arbeit Situationen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen und arbeite heraus, dass diese als ein Effekt eines spezifischen inner-EU-europäischen Migrationsregimes verstanden werden können, welches beständig herausgefordert und stabilisiert wird.

2.2 Zugänge zu Situationen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen

Praktiken der Migration und Wohnungslosigkeit wurden im US-amerikanischen Kontext bereits in früheren Arbeiten zusammengedacht, wie die angeführte Arbeit von Anderson beispielhaft verdeutlicht. Im deutschen Kontext ist die Forschungslandschaft zu Situationen der Wohnungslosigkeit jedoch verhältnismäßig überschaubar und nur wenige Arbeiten setzen sich explizit mit der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen auseinander. Häufig wird dies als eine Art Sonderfall des „'Wohnungslosen' als Normalfall" (Steckelberg 2018: 37) verhandelt, der spezifischer Hilfeangebote innerhalb des Wohnungslosensystems bedarf. Verschiedene Erfahrungsberichte aus dem Feld der Wohnungslosenhilfe verweisen auf die Herausforderungen in der alltäglichen Arbeit von Sozialarbeiter*innen und entwickeln Handlungsanforderungen an die lokale Politik und Verwaltung (vgl. beispielsweise Reichenbach et al. 2016; Kastanje/Hoff o.J.; Cyrus/Kovacheva 2020). Wissenschaftliche Politik- und praxisnahe Studien arbeiten die strukturellen Ausgrenzungen mit ihren vielfältigen Folgen

heraus, ohne sie explizit auf ihre Entstehungszusammenhänge hin zu befragen (vgl. beispielsweise Alicke et al. 2014; Price/Spencer 2014; Pfeffer-Hoffmann 2019; Ratzmann 2020).

Vielfach wird auch hier Wissen *über* wohnungslose Migrant*innen produziert. Die Erwartung, dass auch ich solches tun würde, wurde im Laufe meiner Feldforschung immer wieder an mich herangetragen. So gingen Mitarbeiter*innen einer Arztpraxis davon aus, dass die Statistiken und Dokumentationen der Behandlungen für mich interessant sein könnten, da ich daraus etwas über die gesundheitlichen Zustände ihrer Patient*innen lernen würde. Ein anderes Mal wurde ich als Beispiel für professionelle Forschungstätigkeiten herangezogen, um für die Einführung eines EDV-gestützten Dokumentationssystems zu argumentieren. Im Rahmen der Erstellung des „Gesundheitsberichtes zur Lage der medizinischen und zahnmedizinischen Versorgung obdachloser Menschen 2016" durch den Runden Tisch medizinische und zahnmedizinische Versorgung wohnungsloser Menschen in Berlin (im Folgenden: Runder Tisch; genauer dazu in Kapitel 5), den ich eine Zeit lang begleitete, erhofften sich die Akteur*innen, dass ich ihnen statistisches Material liefern könnte:

> Dann fragt Lars mich: 'Was könntest Du denn inhaltlich zu den Kapiteln zuliefern? Du hast ja auch viel Datenmaterial, denke ich.' Woraufhin ich antworte: 'Naja, ich arbeite ja nicht so viel mit Zahlen, da muss ich mal überlegen.' Und damit ist das Thema meiner Mitarbeit vom Tisch, niemand spricht im weiteren Verlauf des Treffens mehr davon. (Feldnotizen 01.09.2017)

Hier zeigt sich das dominante Verständnis von Migrationsforschung als einer Forschung *über* Migrant*innen, die von klar feststellbaren Subjekten ausgeht und migrationsbedingte Phänomene in statistischen Größen zu fassen sucht. Obwohl ich zu Beginn meiner Forschung beim Runden Tisch mein Forschungsprojekt und meine Arbeitsweise vorgestellt hatte und mir bei den Treffen des Runden Tisches sichtbar ausführliche Notizen gemacht habe, scheint es sich für Lars bei diesen ethnografischen Daten nicht um „Datenmaterial" zu handeln. Mit meinem Hinweis, nicht quantitativ zu arbeiten, knüpfe ich an die dieser Situation vorhergehende gemeinsame Betrachtung der vorhandenen Statistiken an und grenze mich zugleich von dieser Art des Wissens ab. Anstatt von bestehenden Subjekten auszugehen, frage ich nach den Subjektivierungsbedingungen und dem Prozess des Subjekt-Werdens. Diese Art der Wissensproduktion wiederum scheint den Autor*innen des Gesundheitsberichtes nicht geeignet zu sein, etwas „inhaltlich zu den Kapiteln" beizutragen. Und da ich aufgrund von eigenem Zeitmangel froh war, nicht aktiv beteiligt zu werden, beließ ich es dabei. Ich hätte jedoch bereits dort anregen können, sich nicht ausschließlich auf statistische

Daten *über* die behandelten Menschen und die Behandlungen zu fokussieren, da auf diese Weise die komplexen Dynamiken und Verhältnisse, in die die Arbeit der verschiedenen Arztpraxen für wohnungslose Menschen eingebettet ist, nicht abgebildet werden können. Eine solche Wissensproduktion verfolge ich mit dieser Arbeit. Anstatt (scheinbar) mehr Wissen über individuelle wohnungslose Unionsbürger*innen zu generieren, arbeite ich das Phänomen dieser Situationen von Wohnungslosigkeit als einen Effekt eines spezifischen Grenzregimes heraus. So sind nicht die Migrant*innen selbst das Forschungsobjekt, sondern das dahinter liegende Grenzregime und die Versuche des Regierens inner-EU-europäischer Migration. Wie ich zeigen werde, verweist die soziale Wirklichkeit auf ein spezifisches Machtgefüge im Verhältnis von Nationalstaat und Europa, das in Bewegung geraten ist und in dessen Folge das Verhältnis von „sozial" und „national" neu austariert werden muss.

Mit diesem Ansatz ist diese Arbeit innerhalb einer Kritischen Migrations- und Grenzregimeforschung mit einem Fokus auf Europäisierungsprozesse verortet, die versucht, die Bedeutung der Mobilität von Menschen für die aktuelle Gesellschaftsordnung sowie ihre Transformation in den Blick zu nehmen (vgl. Bojadžijev/Römhild 2014). Migration wird in dieser Perspektive über die individuelle Mobilität von Menschen hinaus als eine gesellschaftsgestaltende Kraft verstanden, die nicht in Gänze kontrollierbar ist und immer die Möglichkeit des Globalen enthält. Phänomene der Migration bilden demzufolge den Ausgangspunkt Kritischer Migrationsforschung, nicht aber ihren Untersuchungsgegenstand. Dieser sind vielmehr die Wirkweisen und Effekte migrantischer Praxis. Damit fragen kritische Migrationsforscher*innen nach den globalen Verflechtungsgeschichten, in die das jeweils Lokale eingebunden ist (vgl. Randeria 2001; Römhild 2009; Adam/Römhild et al. 2019). Dafür ist das Konzept der „Autonomie der Migration" als eine „Untersuchungsperspektive, welche die der Migration eigenen Konfliktfelder und -formen in den Blick nimmt" (Karakayalı 2008: 258) zentral. Eine solche Forschung löst sich vom nationalstaatlichen Ordnungssystem und verknüpft sowohl konkrete Praktiken der Migration als auch Diskurse, Machtverhältnisse und Politikformen mit einer Theorie der „Autonomie der Migration". So sind Konzepte der Handlungsmacht in dieser Perspektive zentral. Am Beispiel der Konflikte um illegale Migration in der Bundesrepublik Deutschland arbeitet Serhat Karakayalı heraus, dass Migration immer die aktuellen gesellschaftlichen Zustände infrage stellt. Durch eine genealogische Analyse macht er deutlich, dass sowohl das rassistische *Othering* der Migration als auch die Neutralisierung durch Viktimisierung mithilfe der Menschenrechte jegliche Formen der Agency auf den nationalstaatlichen Kontext reduziert und dazu dient, die nationalstaatliche

Ordnung zu reproduzieren (vgl. Karakayalı 2008). Die Perspektive der „Autonomie der Migration" fordert stattdessen das elementare Recht auf Freizügigkeit ein und versteht migrantische Praktiken als verändernde, gestaltende Kraft. Dabei ist das Moment der Autonomie der Migration genau „in der Erzeugung eines spezifischen […] Konfliktfeldes zu suchen, bei dem Migrationen nicht der Wirkungsmacht von Staat oder der Ökonomie entgehen, sondern sich transversal zu ihnen bewegen und dabei das staatliche Migrationsregime verändern" (ders.: 256). So entziehen sich Migrant*innen zwar durch Praktiken der Migration den aktuellen Formen der Vergesellschaftung, bleiben jedoch mit ihnen verwoben und bringen dadurch immer auch neue gesellschaftliche Verhältnisse hervor.

Serhat Karakayalıs Arbeit steht hier beispielhaft für die Entwicklung einer neuen Forschungsperspektive auf sowie eines neuen Sprechens über Migration, die insbesondere auch durch Diskussionen und Publikationen des Projekts TRANSIT MIGRATION vorangetrieben wurde (vgl. TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe 2007). Ausgehend von Feldforschungen im Südosten Europas, die die Forscher*innen sowohl auf die EU-Ebene also auch zur lokalen Praxis führten, arbeiteten sie eine neue „Kunst, Migration zu regieren […], einen neuen gouvernementalen Politikstil der Steuerung und Aktivierung" (dies.: 7) heraus. Ich knüpfe hieran an und frage nicht nur nach der Funktionsweise des inner-EU-europäischen Grenzregimes, sondern nach seinen Effekten wie ein spezifisches *world-making* und die Hervorbringung von „Gegenräumen". Als weiteren Aspekt der Produktivität von Grenzen, den ich auch in dieser Arbeit herausarbeiten werde, betonen kritische Migrations- und Grenzregimeforscher*innen die hohe Bedeutung des individuellen Rechtsstatus. So beschreibt Serhat Karakayalı beispielhaft, dass im Zuge von *doing border* bestimmte Subjektivitäten und Identitäten konstruiert und zugewiesen werden, während andere vertrieben oder zerstört werden (vgl. Karakayalı 2008). Die Produktivität der Grenzen kann insbesondere dadurch begründet werden, dass diese „den rechtlichen, sozialen und ökonomischen Status von MigrantInnen durch die Form des Grenzübertritts erst produzier[en], hierarchisier[en] und festschreib[en]" (Wagner 2010: 234). Die „Enthomogenisierung von Rechten" (Hess/Tsianos 2010: 251) ist damit nicht nur ein zentraler Effekt, sondern zudem ein Instrument von Grenzregimepraktiken. Die Erfindung der Unionsbürgerschaft innerhalb der EU stellt in dieser Lesart einen Teil dieses Enthomogenisierungsprozesses dar. Im Sinne einer differenziellen Inklusion, bei der anstatt eines „drinnen-draußen"-Gegensatzes eine graduelle Ordnung des „mehr" bzw. „weniger" etabliert wird, kann sie als das Ergebnis einer Spannung zwischen einer utilitaristischen Haltung zu Migration und einer Haltung, die sich am Sicherheitsaspekt orientiert, verstanden werden. So kommt

es zu einer gleichzeitigen Existenz und Unterscheidung von Bürger*innen und „Anderen" (vgl. Mezzadra 2009), wobei der „Andere" nicht als reiner Gegensatz Europas verstanden wird, sondern vielmehr als notwendiger Teil davon. Daran anknüpfend zielt diese Arbeit nicht auf eine dualistische Darstellung von Migrant*innen und Nicht-Migrant*innen – was eben einer Arbeit *über* klar definierbare Subjekte entsprechen würde. Vielmehr nehme ich die Prozesse der Herstellung der Subjektpositionen des „Eigenen" und des „Anderen" in den Blick und frage nach ihren Interdependenzen, ihrer gegenseitigen Bedingtheit und der Bedeutung spezifischer „innerer Anderer" für (EU-)Europa.

Damit steht die Prozesshaftigkeit des komplexen Geflechts des Migrationsregimes ebenso im Vordergrund wie die Produktivität und die Transformationen der (inner-)EU-europäischen Grenzen. Dabei treffe ich auf unterschiedliche Facetten, wie sie zum Teil bereits mit Blick auf die sog. Außengrenzen der EU herausgearbeitet wurden (vgl. Cutitta 2010; Hess/Kasparek 2010). Dies ist zum einen die sog. Humanitarisierung des Grenzregimes, die nicht nur im Bereich der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen (vgl. Kapitel 5), sondern auch im Bereich der kommunalen Verpflichtung zur ordnungsrechtlichen Unterbringung akut wohnungsloser Menschen als Instrument der Gefahrenabwehr sichtbar wird. Wie ich aufzeigen werde, sind normative Wertvorstellungen wie Menschenrechte oder Bedürftigkeit *(deservingness)* zentrale Bestandteile der Aushandlungsprozesse um Teilhabe. Das innereuropäische Grenzregime erfährt in Folge der mit der Europäisierung schwindenden Bedeutung geopolitischer Grenzen quasi eine Externalisierung der Grenzen. Hierunter wird die Auslagerung von Grenzpraktiken auf Territorien „außerhalb" des „eigenen" Gebietes verstanden (vgl. Hess 2014). Dies wurde in zahlreichen Analysen von unterschiedlichen Orten ausgehend aufgezeigt – so beispielsweise in Nordafrika (vgl. Schwarz 2017), in Mali (vgl. Janicki/Böwing 2010), auf dem Mittelmeer (vgl. Klepp 2011) oder auch in den französischen Überseegebieten (vgl. Santos 2017). Innerhalb des inner-EU-europäischen Grenzregimes erfolgt die Auslagerung der Grenze nicht auf Territorien außerhalb der EU, sondern auf neue nationalstaatliche und kommunale Akteur*innen. So werden beispielsweise Jobcenter und Sozialgerichte, aber auch Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe zu Akteur*innen des Grenzregimes, in dem Subjektivitäten und soziale Positionierungen von Migrant*innen verhandelt und gestaltet werden.

Darüber hinaus reiht sich diese Studie in Untersuchungen in anderen deutschen Großstädten ein. Lisa Riedner untersucht am Beispiel der Aushandlungen um und am Münchner „Tagelöhnermarkt" detailliert die sozialen Kämpfe prekarisierter Unionsbürger*innen in Deutschland. Sie macht die zentrale Rolle der kommuna-

len Ebene innerhalb des lokalen Migrationsregimes deutlich, dessen Grundlage Ausschlüsse von sozialen Rechten bei gleichzeitigen territorialen Einschlüssen sind. Darüber hinaus zeigt sie auf, dass die sozialen Kämpfe der Migrant*innen in ein komplexes Geflecht aus sicherheitspolitischen, humanitären und ökonomischen Diskursen eingebettet sind, die neue Subjektivitäten hervorbringen:

> „Ganz offene Formen des antimigrantischen und antiziganistischen Rassismus verschränkten sich dabei in einer Assemblage des Rassismus […] mit postliberalen Spielarten des Rassismus, die […] Vielfalt affirmierte, aber zwischen guten und schlechten Migrant*innen unterschied. […] Diese diskursiven Formationen artikulierten sich in spezifischen Ein- und Ausschlüssen, die wiederum Lebensrealitäten (ko-)produzierten, in denen sich Rassismus und Klassenverhältnisse untrennbar miteinander verschränkten." (Riedner 2018: 310)

In einer weiteren Studie haben Lisa Riedner und ich zentrale Aspekte des Regierens der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen in Frankfurt/Main herausgearbeitet (vgl. Riedner/Haj Ahmad 2020). Weitere lokale Studien, die die Kämpfe der EU-internen Migration eingebettet in ein spezifisches inner-EU-europäisches Grenzregime in den Blick nehmen, stehen noch aus.

2.3 Eine neue Perspektive

In dieser Arbeit verstehe ich Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen in Deutschland im Kontext eines spezifischen inner-EU-europäischen Migrationsregimes und entwerfe damit eine bisher nur selten eingenommene Perspektive auf dieses Phänomen, die über einen nationalstaatlichen Blick hinausgeht. Ich arbeite spezifische Aushandlungsprozesse und Mechanismen des Ein- und Ausschlusses von Menschen innerhalb EU-Europas heraus und frage nach den spezifischen Subjektpositionen, die dadurch hervorgebracht werden. Dazu nehme ich die alltägliche soziale Praxis unterschiedlicher Akteur*innen und die ihnen zugrunde liegenden Aushandlungen in den Blick und folge den Versuchen des Regierens von Migration innerhalb EU-Europas. Von Versuchen des Regierens spreche ich im Anschluss an Michel Foucault, um zu betonen, dass sie Teil von komplexen Aushandlungsprozessen sind und nie genau ihr angestrebtes Ziel, sofern gegeben, erreichen (vgl. Riedner 2018). Anhand ausgewählter Konflikte und Aushandlungsprozesse analysiere ich, wie Praktiken der inner-EU-europäischen Migration und Versuche ihrer Regulierung miteinander verknüpft sind und ein spezifisches inner-EU-europäisches Migrationsregime konstituieren.

Diese Arbeit bezieht sich auf vier theoretische Zugänge. Zunächst auf eine Kritische Migrationsforschung, die auf einem Recht auf Migration als „zentral[er] erkenntnistheoretisch[er] und politisch[er] Maxime beruht" (Kasparek/Hess 2010: 13). Anstatt Wissen über wohnungslose Unionsbürger*innen zu produzieren und deren Situationen individualisierend festzuschreiben, zielt meine Arbeit darauf ab, ausgehend von den Praktiken der Migration die Versuche des Regierens inner-EU-europäischer Migration sichtbar zu machen, die faktische Ausschlüsse von gesellschaftlicher Teilhabe wie Wohnungslosigkeit zur Folge haben. Damit nehme ich einen Perspektivwechsel zu einer dominanten Betrachtungsweise von Migration vor und gehe „nicht mehr von der Denkkultur der Sesshaftigkeit mit der Nation im Zentrum [aus], sondern vom Normalfall der Mobilitäten (von Menschen, Dingen, Idee), die das Lokale in eine turbulente, kosmopolitische Topografie sich kreuzender Bewegungen verwandeln" (Römhild 2009: 226 f.).

Zum Zweiten bezieht sich diese Arbeit auf eine Grenzregimeforschung/*border studies*, welche Grenzen als soziale Institutionen unterschiedlicher Praktiken versteht, die Ein- und Ausschlüsse regulieren, oder mit anderen Worten, „drinnen" und „draußen" definieren (vgl. Walters 2005: 163). So verstanden, bildet Grenze mit ihren Praktiken, Diskursen und Institutionen des *doing border* „ein 'Raumdispositiv' heraus, in dem Macht produziert wird" (Walters 2011: 323) und das zu konkreten, d.h. in Raum und Zeit zu verortenden Effekten wie Wohnungslosigkeit führt. Von besonderer Bedeutung für die Analyse des inner-EU-europäischen Grenzregimes ist EU-Europa, welches ich mit Étienne Balibar selbst als ein „*borderland*" (Balibar 2005) verstehe. Um die Zusammenhänge und Verflechtungen innerhalb dessen herauszuarbeiten, stelle ich nicht eine Akteur*innengruppe in den Fokus dieser Arbeit, sondern rücke „die 'Peripherie' der 'Anderen' in den Mittelpunkt" (Randeria/Römhild 2013: 17). Mit einer solchen dezentrierenden Perspektive arbeite ich von Situationen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen ausgehend heraus, wie das inner-EU-europäische Migrationsregime selbst „Europa" immer wieder herausfordert.

Daran anknüpfend begreife ich diese Arbeit drittens als eine Europäisierungsforschung, in der ich am Beispiel der Schnittstelle von Wohnungslosigkeit und (inner-EU-europäischer) Migration Spezifika der europäischen Migrationspolitik herausarbeite. Diese ist, wie ich zeigen werde, aufs Engste mit sozialen Fragen verbunden, die sich auch aus konkreten Praktiken der inner-EU-europäischen Migration ergeben. Sozialpolitische Fragestellungen wie der Zugang zu existenzsichernden Sozialleistungen oder die Sicherstellung medizinischer Versorgung sind dabei zentral für das Projekt EU. Zugleich sind sie eine große Bedrohung dafür, weil sie die rassistischen Nationalstaat-formierenden Praktiken hinterfragen

und sowohl das EU-Europa in Gänze als auch spezifische Prozesse und Bereiche des rechtlich organisierten Zusammenlebens der EU infrage stellen. So werde ich anhand von Auseinandersetzungen an unterschiedlichen Schauplätzen das soziale Problem der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen als einen Effekt einer europäischen Migrationspolitik herausarbeiten, der auch aus einem „Widerspruch zwischen postnationaler Zielsetzung und realpolitischer Regulation" (Karakayalı/Tsianos 2007: 27) resultiert. Darüber hinaus beziehe ich mich in dieser Arbeit auf das Forschungsprogramm der *Anthropology of Policy*. Mit Cris Shore und Susan Wright verstehe ich dabei *Policies* als analytische Einheiten, als „windows onto political process in which actors, agents, concepts and technologies interact in different sites, creating or consolidating new rationalities of governance and regimes of knowledge and power" (Shore/Wright 2011: 2). So geht es in einem solchen Forschungsprogramm um die gesellschaftlichen Kämpfe um Machtverhältnisse sowie ihre Dynamiken und Effekte, wenn *Policies* in konkrete soziale Situationen des Alltags überführt werden. Dadurch soll die Dichotomie zwischen einem machtvollen Zentrum, in dem *Policies* produziert werden, und machtloser Peripherie, auf die *Policies* direkt einwirken, aufgelöst werden (vgl. Adam/Vonderau 2014). In diesem Sinne sind *Policies* zugleich untrennbar mit Prozessen der Produktion und Verknüpfung von Wissen verbunden und damit letztlich weniger als statische Größen zu analysieren, sondern als *Assemblages*, „als meist verschiedenen Logiken folgende dynamische soziale Räume, in denen unterschiedlich positionierte Akteur_innen, Interessen, Materialitäten und Regulierungen zusammentreffen und in nicht vorhersehbarer Weise zusammenwirken" (Binder 2014: 364 f.). So arbeite ich in der vorliegenden Arbeit am Beispiel der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen in Deutschland größere Prozesse und politische Rationalitäten heraus, als in den bisherigen Debatten darum. Anknüpfend an „ethnografische Momente" (Adam/Vonderau 2014: 25) entsteht auf diese Weise ein Bild eines inner-EU-europäischen Grenzregimes, das entgegen des Narrativs eines gleichen Europas für alle spezifische Subjektpositionen und Hierarchien hervorbringt und stabilisiert.

Schließlich werden diese spezifischen anthropologischen mit sozialarbeitswissenschaftlichen Perspektiven in einen Dialog gebracht. Während die Fragestellung und die Methodologie ethnologisch sind, habe ich punktuell immer wieder Theoriebestände der Sozialen Arbeit als Interpretationsfolie einbezogen. Die sozialarbeitswissenschaftliche Perspektive folgt dabei dem Theorieentwurf von Sozialer Arbeit als Menschenrechtsprofession, der aufbauend auf dem Systemtheoretischen Paradigma Sozialer Arbeit (SPSA) der Zürcher Schule insbesondere von Silvia Staub-Bernasconi entwickelt wurde (vgl. Leideritz/Vlecken

2016). Während ich eine Problemanalyse aus der Perspektive des SPSA bereits an anderer Stelle skizziert habe (vgl. Reichenbach 2016), frage ich hier nach der Rolle, die die Soziale Arbeit mit ihrem Handlungsfeld der Wohnungslosenhilfe als nationalstaatlich gerahmte Akteurin innerhalb der Versuche des Regierens inner-EU-europäischer Migration einnimmt und potenziell einnehmen könnte.

In dieser Studie führe ich diese vier theoretischen Zugänge zusammen und arbeite zentrale Aspekte des inner-EU-europäischen Grenzregimes heraus. Während kritische Migrationsforscher*innen häufig die Dynamiken und Prozesse an den und um die sog. Außengrenzen der Europäischen Union in den Blick nehmen, arbeite ich in dieser Arbeit heraus, dass auch im geografischen „Inneren" der EU versucht wird, Migrationsbewegungen innerhalb dieser Struktur zu regulieren. Wie ich deutlich machen werde, findet Migrationsregulierung nicht nur an den Außengrenzen und den angrenzenden sog. Drittstaaten statt, vielmehr werden auch urbane Räume in Deutschland ebenso wie in anderen EU-europäischen Ländern zu Zentren der Aushandlung von Migration. Ein spezifisches inner-EU-europäisches Grenzregime ist insbesondere in großen Städten wirksam. Europäische Grenzen werden geradezu von den geografischen Peripherien einzelner Nationalstaaten in die Städte der EU-Mitgliedsstaaten und ihren Akteur*innen verschoben. Scheinbare Zentren werden zu Peripherien, zu Grenzräumen, innerhalb derer „drinnen" und „draußen" produziert wird. So stelle ich mit dieser Arbeit dem dominanten geographischen Verständnis von Peripherie als Außengrenze ein erweitertes Verständnis gegenüber, welches Peripherien mit Bezug auf *citizenship* als ein soziales Verhältnis und als einen Raum der Ausgrenzung von gesellschaftlicher Teilhabe versteht. Mit den Ein- und Ausschlüssen wird nicht zuletzt auch „Europa" selbst beständig reproduziert. Am Beispiel der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen in Deutschland zeichne ich die innere Heterogenität Europas im Feld der leicht zugänglichen Wohnungslosenhilfe mit den Mechanismen und Akteur*innen ihrer Produktion und Aufrechterhaltung sowie den ihnen zugrunde liegenden Logiken nach. Ich frage danach, inwieweit obdachlose Unionsbürger*innen ihrer strukturellen Ausgrenzung Momente der Autonomie entgegensetzen bzw. darin entwickeln können. Ein besonderes Augenmerk liegt darüber hinaus auf der Sozialen Arbeit, die sowohl als Profession als auch in ihrer alltäglichen Praxis im Handlungsfeld der Wohnungslosenhilfe eine Akteurin des inner-EU-europäischen Migrationsregimes ist.

Zusammengefasst folge ich in dieser Arbeit ausgehend von dem Beispiel der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen den Versuchen des Regierens inner-EU-europäischer Migration, den Verschiebungen und Transformationen von Grenzen. Dabei frage ich nach den Bestrebungen, inner-EU-europäische

Migration zu regulieren sowie den damit verbundenen Strategien und Taktiken wohnungsloser Unionsbürger*innen in diesen Aushandlungsprozessen um Zugehörigkeit und Teilhabe. Welche Subjektpositionen werden dabei hervorgebracht? Welche Geografien Europas resultieren daraus bzw. werden reproduziert? Und welche Rolle spielt die Profession Soziale Arbeit in diesem Feld? So verbindet sich mit dieser Arbeit einerseits die Hoffnung auf neue Möglichkeiten der Veränderung der sozialen Wirklichkeit, gründend auf einem vertieften Verständnis der Situation und der Auseinandersetzungen darum. Andererseits liefert diese Arbeit wünschenswerter Weise Impulse und Anregungen für eine stärkere kritische Auseinandersetzung mit den Effekten eines inner-EU-europäischen Grenzregimes im Inneren Europas. So verbinde ich mit dieser Arbeit auch das Ziel der Kritik an dem inner-EU-europäischen Grenzregime und damit verbundenen In- bzw. Exklusionen.

Wenn ich deutlich machen will, dass Praktiken der inner-EU-europäischen Migration, auch von marginalisierten Positionen ausgehend, zu einer Europäisierung „von unten" beitragen, bedeutet dies auch, die Ambivalenzen des Projektes Europas aufzuzeigen. María do Mar Castro Varela spricht mit Bezug auf Jacques Derrida von den Gespenstern Europas bzw. von Europa selbst als einem „recht unfreundliche[n] Gespenst" (Castro Varela 2015: 52), einem Projekt, dem Gewalt und Unmoral „als das Vergangene und doch nicht Vergangene" (dies.: 51) eingeschrieben sind. Die Anerkennung dieser Tatsache ist eine Voraussetzung für die Möglichkeit einer Veränderung. Ohne dem bleibt Gewalt weiterhin Bestandteil Europas. Folglich gelte es „[i]m Namen der Gerechtigkeit [...], die Alltäglichkeit von Gewalt und Unmoral in der Geschichte Europas transparent zu machen" (ebd.). Ich knüpfe daran an und stelle schlussendlich das hegemoniale Projekt Europa infrage, indem ich Kämpfe und Aushandlungsprozesse um die Machtverhältnisse, Zugehörigkeiten und Ein- und Ausschlüsse an der Schnittstelle von Migration und Wohnungslosigkeit herausarbeite, aber auch Praktiken und Hilfeansätze Sozialer Arbeit im Handlungsfeld der Wohnungslosenhilfe in meine Analyse einbeziehe. Dazu greife ich auf Überlegungen von Jens Adam und Regina Römhild zur Dezentrierung Europas zurück, die an den „turn to Europe" der in Europa forschenden Sozial- und Kulturanthropologie in den 1990er Jahren anknüpfen (vgl. Poehls/Vonderau 2006; Lottermann/Welz 2009). Seither wird Europa nicht mehr nur als Forschungsregion verstanden, sondern auch Europäisierungsprozesse sind Gegenstand europäisch-ethnologischer Forschung. Um dem auch diesem Forschungsprogramm innewohnenden Risiko eines Eurozentrismus zu begegnen, schlagen sie eine weitere Dezentrierung Europas

vor, „eine global kontextierende und reflexive Betrachtungsweise als nächsten Schritt einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Raum 'Europa' in den anthropologischen Disziplinen" (Adam et al. 2019: 15). Im Gegensatz zu einem „methodologischen Eurozentrismus" (dies. 2019: 14), der Europa als gegeben voraussetzt und unhinterfragt fortschreibt, geht es hierbei darum, Europa in seinen Produktionsbedingungen zu hinterfragen. So versuche ich, Europa von seinen geopolitischen, postkolonialen und epistemologischen Rändern her zu analysieren und „interne Andere" Europas sichtbar zu machen. Ausgehend von einer Perspektive der Migration als Untersuchungsperspektive folge ich den damit verknüpften Akteur*innen und den Aushandlungsprozessen zwischen ihnen. Mit einer solchen Perspektive suche ich auch nach den räumlichen und zeitlichen Verflechtungen der Regionen und Länder Europas sowie den Grenzziehungen innerhalb des politischen Konstruktes EU wie auch innerhalb des imaginativen Raumes Europa. „Europa" verstehe ich damit nicht als per se gegebene, homogene Entität, sondern vielfältig verflochten mit globalen und inneren Dynamiken. Durch diese Perspektive wird seine hegemoniale Position infrage gestellt und Europa selbst dezentriert (vgl. Randeria 2019; Chakrabarty 2013). Ausgehend von Situationen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen geraten nicht nur vergangene, sondern auch aktuelle europäische Macht- und Gewaltverhältnisse in den Blick. Damit können die Widersprüche und die Fragilität „Europas" sowie sein Gewaltpotenzial transparent gemacht werden, das mit dem Bestreben einhergeht, bestehende (post-)koloniale Machtverhältnisse aufrechtzuerhalten. Zugleich können mit einem solchen kritisch motivierten Forschungsprojekt auch „Möglichkeiten und Formen [ihrer] Verschiebung und Veränderung […], sowie des Widerstands gegen sie und in ihnen" (Mecheril et al. 2013: 49) herausgearbeitet werden.

Damit begreife ich diese Arbeit als Kritik an spezifischen gesellschaftlichen In- und Exklusionen, die auf hegemonialen Machtverhältnissen und den Kämpfen um ihre Transformation gründen. Dazu sollen im Anschluss an postkoloniale Theoretiker*innen diese Verhältnisse analysiert und die Subalternität als ihr Bestandteil herausgearbeitet werden (vgl. Castro Varela/Dhawan 2018). In Anlehnung an Gayatri Chakravorty Spivak verstehe ich wohnungslose Unionsbürger*innen als eine Gruppe Subalterner Europas (vgl. Spivak 1988). Dies verstehe ich jedoch nicht als essenzialistische Festschreibung von Subjektpositionen, sondern ich werde vielmehr Europäisierung als Produktionsprozess(e) von Subalternität herausarbeiten und die Analyse dessen als Eröffnen neuer Deutungsmöglichkeiten aufzeigen. So verstehe ich meine Forschung als eine Form der ermöglichenden Kritik, „die durch Neuarrangements und Neube-

schreibungen alternative Spielräume eröffnet" (Wellgraf 2020: 15). Als Form der kritischen Intervention beinhaltet diese Arbeit schließlich auch die Vision von sozial gerechteren Verhältnissen. Wie María do Mar Castro Varela anschaulich herausgearbeitet hat, sind Migration und Utopie eng miteinander verknüpft, da mit Praktiken der Migration immer auch die Hoffnung auf eine bessere Welt einhergeht (Castro Varela 2007). Dies betrifft auch die Imaginationen von Europa und das dominante Narrativ als Hort der Moderne, der Menschenrechte und der sozialen Gerechtigkeit. Demgegenüber werde ich die Wirkmächtigkeit der Grenzen innerhalb EU-Europas als Markierungen der Vielfalt kultureller Identitäten herausarbeiten, während die Grenzen nach „außen" hin seine Einheit konstituieren (vgl. Beck/Grande 2004). Mit Rosi Braidotti ist daran anknüpfend festzustellen: „Europa lässt uns nicht träumen", da es kein „soziales Imaginäres" hat, das nicht einem methodologischen Nationalismus unterliege (vgl. Braidotti 2005). So begebe ich mich mit dieser Arbeit zugleich auf die Spuren kosmopolitischer Praktiken, die ein postnationales Subjekt imaginieren, „das eine praktizierte Bürgerschaft von Fragen der Identität trennt, sich generell in der Auseinandersetzung mit identitäts- und biopolitischen Regierungspraktiken einer eindeutigen Selbst-Verortung entzieht und damit post-identitäre Existenzweisen entwirft" (Römhild 2007: 222). Ausgehend von den Aushandlungen um Zugehörigkeit und Teilhabe innerhalb EU-Europas frage ich mit dieser Arbeit nicht zuletzt auch nach den Imaginationen und Visionen, die auf eine „bessere" Gesellschaft, ein „besseres" Europa zielen.

2.4 Über diese Arbeit

In dieser Arbeit arbeite ich die soziale Wirklichkeit der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen (nicht nur) in Deutschland als einen Effekt eines inner-EU-europäischen Migrationsregimes heraus. Dazu untersuche ich Maßnahmen, *Policies* und Regelungen und zeige, wie diese das soziale Problem der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen hervorbringen. Dabei nehme ich insbesondere die Migration von Unionsbürger*innen aus den östlichen Peripherien der EU als einen Raum postkolonialer Auseinandersetzung in und um Europa in den Blick. Zugleich frage ich kritisch nach der Rolle der Sozialen Arbeit in diesen Auseinandersetzungen und analysiere sie im Hinblick auf ihre Verstrickungen mit dem Grenzregime, aber auch hinsichtlich ihrer darüber hinausweisenden Potenziale.

Ein solches Regime ist nie abgeschlossen, sondern es handelt sich vielmehr um einen fortwährenden, multilokalen, dynamischen Prozess seiner (Re-)Produktion,

ein „result of continuous repair work through practices" (Sciortino 2014: 33), in dem Praktiken der Mobilität, der Kontrolle und Überwachung wie auch der Fixierung in einer Wechselwirkung stehen. Infolgedessen kann es sich nur um eine annähernde Darstellung an die Dynamiken und Verhältnisse handeln. Die Komplexität, Multilokalität und -temporalität der Aushandlungsprozesse ernstnehmend, widerstehe ich den Versuchen, eine kohärente, aufeinander aufbauende Erzählung liefern zu wollen. Stattdessen setze ich mich mit unterschiedlichen Aushandlungen um das Regieren von EU-interner Migration auseinander, denen ich in meiner Forschung begegnet bin, ohne sie in kausale Zusammenhänge einzufügen, die der Vielschichtigkeit nicht gerecht werden könnten. Vielmehr betrachte ich sie als nebeneinanderstehend, aber mit Resonanzen, Verknüpfungen und Verbindungen zwischen ihnen.

Dazu bediene ich mich eines Kunstgriffs und lasse mich von Saša Piemērs ['saʃa 'píɛmæ:rs] zu den unterschiedlichen Schauplätzen des inner-EU-europäischen Grenzregimes an der Schnittstelle von Wohnungslosigkeit und inner-EU-europäischer Migration leiten. Seine Situation, Erfahrungen und Handlungsstrategien stehen stellvertretend für viele andere wohnungslose Unionsbürger*innen. Saša Piemērs ist keine reale Person, sondern ich konstruiere sie auf Grundlage meiner Forschungsdaten als ethnografische Vignette. Als Namen habe ich für diese Figur den Vornamen Saša gewählt, eine slawische Koseform sowohl von Alexander als auch Alexandra, die in vielen Ländern bekannt ist, sowie als Nachname das lettische Wort für „Beispiel". Auf diese Weise möchte ich deutlich machen, dass es sich bei den folgenden Ausführungen nicht um eine abstrakte Abhandlung gesellschaftlicher Dynamiken und Prozesse handelt, sondern um Praktiken und Subjektivierungsprozesse, die zwar nicht an ein bestimmtes Individuum gebunden, jedoch auch nicht von Personen losgelöst zu begreifen sind. Damit möchte ich Migration als konkrete gesellschaftsgestaltende Kraft sichtbar machen. Am Beispiel dieser Figur wird deutlich, dass – allen Kräfteverhältnissen und Aushandlungsprozessen zum Trotz – Menschen kommen und bleiben. So geht es in den Aushandlungsprozessen immer um konkrete Situationen und die konkreten Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe.

Doch Saša Piemērs ist nicht nur eine Darstellungsform, mit der ich an ethnografische Schreibtraditionen anknüpfe, sondern auch eine epistemische Figur. Als solche steht sie personalisiert für mein Erkenntnisinteresse. So führt mich Saša Piemērs einerseits am Feld orientiert zu unterschiedlichen Schauplätzen der Aushandlung von inner-EU-europäischer Migrationsregulierung. Andererseits dient die Figur dazu, unterschiedliche Subjektentwürfe herauszuarbeiten, die dort verhandelt werden. Deshalb steht sie nicht durchgehend für ein- und

dieselbe Person, sondern in jedem Kapitel handelt es sich dabei um eine andere Person, die mich aufgrund ihrer spezifischen Situation und Expertise an den jeweiligen Schauplatz führt. In jedem Kapitel stelle ich Saša Piemērs kurz mit den jeweils relevanten Attributen, wie bspw. Lebenslage, gesundheitlicher Zustand, Geschlecht, vor.

Allen anderen Personen und Gruppen, die in dieser Arbeit auftauchen, bin ich im Laufe meiner Feldforschung begegnet. Sie tauchen hier pseudonymisiert auf, mal mit Vor- und Nachnamen, mal nur mit Vornamen, was auch meine jeweilige Beziehung zu ihnen widerspiegelt.

Im ersten Teil dieser Arbeit (Kapitel 2 und 3) nehme ich eine Positionsbestimmung vor und setze mich mit Hintergrundwissen, theoretischem Bezugswissen und methodologischen Fragestellungen auseinander. In Kapitel 2 bette ich diese Arbeit in die Forschungsfelder zu Wohnungslosigkeit und innereuropäischer Migration ein, um sie an zentrale Debatten anzubinden und die hier eingenommene Perspektive auf das Phänomen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen zu verorten. Daran anschließend entwerfe ich in Kapitel 3 Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen als Gegenstand europäisch-ethnologischer Forschung und erörtere mein methodisches Vorgehen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der Verwobenheit meiner Person im Forschungsfeld. Aufgrund meiner eingangs dargestellten Berufstätigkeit als Sozialarbeiterin im Feld haben sich für mich im Forschungsprozess einige Türen sowohl zu Personen und Orten als auch zu Erkenntnissen geöffnet, die mir ohne diesen Hintergrund möglicherweise verschlossen geblieben wären. Andererseits haben meine Erfahrungen wie auch meine Vertrautheit mit dem Feld meinen Blick verengt, ein unvoreingenommener Blick war manches Mal nicht oder nur schwer möglich. Darüber hinaus reflektiere ich in diesem Kapitel spezifische Fragen an das Forschen in diesem Feld der Prekarität und Ausgrenzung.

In den vier darauffolgenden Kapiteln (4–7) präsentiere ich den empirischen Hauptteil meiner Forschungsarbeit. Hier folge ich Saša Piemērs und analysiere verschiedene Aushandlungen, zu denen mich diese Figur in meiner Forschung geführt hat. Diese stehen in keinem strengen kausalen Zusammenhang zueinander, sondern thematisieren jeweils unterschiedliche Aspekte der Aushandlungsprozesse um Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen. Als erstes beleuchte ich in Kapitel 4 das Feld an der Schnittstelle von inner-EU-europäischer Migration und Wohnungslosigkeit in seiner komplexen Verrechtlichung und die daraus resultierenden Ausgrenzungen. Als Experte für das Navigieren im verrechtlichten Feld führt mich Saša Piemērs zur sozialen Wohnhilfe, der bezirklichen Unterbringungsstelle, zum Jobcenter und zu verschiedenen gerichtlichen Instanzen.

Wie ich an seinen konkreten Kämpfen um den Zugang zu existenzsichernden Sozialleistungen und eine ordnungsrechtliche Unterbringung herausarbeiten werde, bleibt es hierbei nicht bei dem Rückgriff auf das nationale Sozialrecht, welches in die EU-europäischen Rahmenbedingungen innereuropäischer Migration eingebettet ist, sondern es werden auch das Polizei- und Ordnungsrecht wie das Aufenthaltsrecht einbezogen. So konstituiert das Geflecht aus unterschiedlichen Rechtsbereichen ein hoch umkämpftes Feld, in dem in unterschiedlicher Weise Zugehörigkeit und Teilhabe verhandelt werden. Die Regulierung inner-EU-europäischer Migration verstehe ich daran anknüpfend schließlich auch als einen „Testballon" für die Ausdifferenzierung des nationalen Grenzregimes.

In Kapitel 5 führt mich Saša Piemērs als Experte für humanitäre Einschlüsse und migrationspolitische Ausschlüsse in das Feld der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen. Ich folge ihm in eine Einrichtung der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen und nehme damit einen speziellen Handlungsbereich der Berliner Wohnungslosenhilfe in den Blick. Am Beispiel der veränderten Finanzierung einer Arztpraxis für wohnungslose Menschen vor knapp zehn Jahren werde ich die gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse um Migrationsregulierung und existenzielle Notlagen nachzeichnen. Trotz oder gerade aufgrund einer gewissen Sprachlosigkeit der Akteur*innen darüber treten die verhandelten Konzepte und Konflikte in besonderer Weise zu Tage. Hierbei stehen unterschiedliche Konzeptualisierungen von Migration und insbesondere das Motiv der sog. „Sogwirkung" im Vordergrund, welches im Feld äußerst bedeutsam ist. Wie ich zeigen werde, geht es bei den damit verbundenen zugeschriebenen Subjektentwürfen nicht zuletzt um das Fortdauern kolonialer Logiken und die darauf fußende Legitimation von Migrationskontrolle.

In Kapitel 6 führt mich Saša Piemērs, der vielfältige Erfahrungen in unterschiedlichsten Einrichtungen gemacht und seinen Alltag weitestgehend entsprechend der Angebote strukturiert hat, in das Aushandlungsfeld der sog. niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe. Seinen Erfahrungen folgend frage ich nach den Versuchen des Regierens von Migration in diesem wenig regulierten Handlungsfeld der Sozialen Arbeit, also der Suppenküchen, Notübernachtungen, Tagestreffs etc. Am Beispiel von drei ausgewählten alltäglichen Momenten werde ich danach fragen, wie „drinnen" und „draußen" in konkreten Interaktionen und Praktiken innerhalb dieses Systems hervorgebracht und reguliert werden. Wie am Beispiel des EU-Förderprogrammes FEAD deutlich wird, bringt nicht nur die Struktur des Hilfesystems eine fein abgestufte Teilhabehierarchie hervor, vielmehr wird durch konkrete Praktiken in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe ein System der „differenziellen Inklusion" (vgl. Kapitel 2.2) etabliert. Zugleich

werden durch diese Mikroanalysen die Handlungsspielräume deutlich, die in all diesen Auseinandersetzungen entstehen und in unterschiedlichster Weise von Akteur*innen wie beispielsweise Saša Piemērs genutzt werden.

In Kapitel 7 folge ich Saša Piemērs, die als Romni mit anderen Menschen im Tiergarten lebt und Expertin für intersektionale Ausschlüsse ist, zu den unterschiedlichen Dimensionen Europas und seinen „inneren Anderen". Hieran wird deutlich, dass „Europa" sich sowohl als imaginativer Raum seiner Aushandlungen und Herstellung als auch als ein konkreter politischer Raum darstellt. Wie ich zeigen werde, resultieren aus den Diskursen und Dynamiken um innereuropäische Migration und Wohnungslosigkeit spezifische *Othering*-Prozesse, die „innereuropäisch[e] Ungleichheitstopographien" (Adam/Römhild et al. 2019: 8) konstituieren. Postkoloniale Logiken, die (West-)Europa als einen Hort der Moderne produzieren, spielen hierbei eine zentrale Rolle. Dabei geht es hier insbesondere um die sozialen Verhältnisse Rassismus und Klassismus, die eng mit Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen verbunden sind und verschiedene Figuren hervorbringen. Wie an Saša Piemērs deutlich wird, sind an der Schnittstelle von Migration und Wohnungslosigkeit insbesondere Antiziganismus und Antislawismus wirksam, aber es werden auch die Figuren des „Unfähigen" und des „Unordnung Bringenden" hervorgebracht. Darüber hinaus wird deutlich, dass sozialpolitische Fragestellungen von zentraler Bedeutung für das Bestehen des Projektes EU sind und seine rechtlichen und politischen Logiken zugleich infrage stellen.

Im abschließenden Kapitel 8 fasse ich zunächst die Erkenntnisse über aktuelle Dynamiken und Praktiken der Versuche des Regierens inner-EU-europäischer Migration pointiert zusammen und frage nach der Verfassung des aktuellen europäischen Migrationsregimes. Darüber hinaus nehme ich eine Neuzentrierung des Blickes vor und untersuche die Soziale Arbeit, die sowohl aus strukturellen Gründen als auch aufgrund ihrer Tätigkeitsfelder und Praktiken Teil dieses Migrationsregimes ist. Zugleich frage ich nach der Rolle, die die Profession Soziale Arbeit im Feld der innereuropäischen Migrationsregulierung einnimmt und welche sie potenziell einnehmen könnte.

Die Arbeit endet schließlich mit einem Ausblick auf den visionären Entwurf eines anderen Europas von Saša Piemērs.

3. Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen ethnografisch erforschen

> Um 14:45 Uhr beginnt Edita, das Wartezimmer [der Arztpraxis] aufzuräumen und die einzeln stehenden Tische zu einem großen Tisch zusammen zu stellen. […] Später kommt auch Carmen Müller nach vorne zum Tresen. Anlass ist vermutlich ein Telefonat mit – wie sie mir danach berichtet – der Schwester eines Patienten, die wissen möchte, ob ihr Bruder heute da war. Nach diesem Telefonat ist sie mal hinten im Büro, mal vorne bei der Anmeldung, plaudert mit Luise, wirkt etwas unstrukturiert. […] Luise wiederum sitzt am Empfang, isst etwas und hält danach eine Notiz in der Krankenakte ihres letzten Patienten fest. […] Während ich kurz etwas in mein Heft schreibe – sichtbar für alle in der Nähe – unterhalten sich Carmen und Luise. Plötzlich höre ich, wie eine sagt: 'Was sie da alles schreibt?!' Daraufhin schaue ich hoch, Luise meint: 'Anna hat schon gesagt, wer weiß, was am Ende dabei rauskommt.' Beide lachen, auch ich. Zu Luise gewandt werfe ich ein: 'Das weiß ich auch nicht.' Wir lachen zu dritt. Carmen Müller sagt lachend: 'Die Kündigung!' Das verneine ich lachend, 'nein, nein'. (Feldnotizen 01.06.2016)

Diesen Abschnitt schrieb ich nach einem Aufenthalt während meiner ersten Phase der Feldforschung in der Arztpraxis für wohnungslose Menschen nieder. An dieser Situation werden die Besonderheiten und die Herausforderungen der ethnografischen Methode an die Forscherin wie auch an das Forschungsfeld deutlich. Denn auch methodologisch ist solches Forschen kein Forschen *über* Menschen oder Gruppen oder soziale Prozesse oder Ähnliches, sondern ein Forschen *in* sozialen Zusammenhängen. So ist die Forscherin stets Teil des Forschungsfeldes und gestaltet dieses mit. Carmen und Luise beziehen sich in ihrem Gespräch auf mich als beobachtende und schreibende Forscherin, ich bringe mich aktiv darin ein und das gemeinsame Lachen verbindet uns.

Im Folgenden stelle ich die Methodologie dieser Studie vor und setze mich dabei ausführlich mit der Herausforderung auseinander, im „eigenen", d.h. vertrauten Feld ethnografisch zu forschen und unterschiedliche Positionierungen einnehmen zu können. Darüber hinaus spielen forschungsethische Fragen in einem Forschungsfeld, das von Ausgrenzungen und existenziellen Gefährdungen geprägt ist, eine besondere Rolle.

3.1 Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen als Gegenstand eines europäisch-ethnologischen Forschungsdesigns

Ausgangspunkt meiner methodologischen Überlegungen sind die Forschungen Bronislaws Malinowskis und das durch ihn geprägte methodische Prinzip „Fremdheit", welches Jahrzehnte ethnografischen Forschens in der modernen Sozial- und Kulturanthropologie beeinflusst hat und bis heute häufig im populären Verständnis von Ethnologie verankert ist. Dabei wird von konkreten abgrenzbaren soziokulturellen Formationen ausgegangen, über die objektives Wissen produziert werden soll. Dazu müsse der Abstand zum „Fremden" durch Anwesenheit und Teilnahme am Alltagsleben überwunden werden (vgl. Kaschuba 2012). Der zugrunde liegende Dualismus wird dadurch jedoch niemals aufgehoben, sondern das „Fremde" bleibt immer das „Andere". Forscher*innen sind und bleiben außerhalb des „Fremden" positioniert und nehmen keinen Einfluss darauf. Nach einem langen und mitunter schmerzhaften Weg über die Kompliz*innenschaft mit dem nationalsozialistischen Weltbild, durch die Auseinandersetzung mit Impulsen aus dem Strukturalismus und den späteren Arbeiten der Frankfurter Schule entwickelte die Ethnologie ein erweitertes Verständnis von Kultur als einen „ständigen Prozeß des praktischen Aushandelns jener Regeln, nach denen Menschen, Gruppen und Gesellschaften miteinander verkehren, nach denen sie sich untereinander verständigen wie gegenseitig abgrenzen" (Kaschuba 2012: 107).[1] Spätestens mit der *writing-culture*-Debatte und der sogenannten „Krise der Repräsentation" in den späten 1980er-Jahren wurden die Wissenspraktiken explizit hinterfragt, die „Fremdheit" als methodischem Prinzip folgten (vgl. Clifford/Marcus 1986; Kaschuba 2012: 245 ff.). Insbesondere postkoloniale und feministische Kritiker*innen wiesen auf den Beitrag solcher wissensproduzierenden Praktiken zu kolonialen, patriarchalen und nationalistischen Konstruktionen eines dichotomen „Orients" und „Westens" bzw. „Fremden" und „Selbst" hin (vgl. Restrepo/Escobar 2005; Castro Varela/Dhawan 2015). Das führte nicht dazu, dass die ethnografische Methode grundsätzlich für die sozial- und kulturanthropologische Forschung in Frage gestellt wurde, vielmehr regten diese Kritiken zu einer intensiven und kritischen Auseinandersetzung innerhalb des Faches an. Auch Kulturanthropolog*innen

1 Hierbei handelt es sich weder um eine lineare Entwicklung, wie aufgrund dieser Aufzählung vermutet werden könnte, noch berücksichtigt diese Beschreibung den deutschen „Sonderweg" in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit einer ausgeprägten historisierenden Forschung nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung mit dem Nationalsozialismus (vgl. ausführlicher Kaschuba 2012).

knüpfen an die Kritiken an und weisen auf weitere zentrale methodologische Probleme ethnografischen Forschens hin. Dies ist zunächst das Problem des *Otherings*, das jeder Fremdrepräsentation inhärent ist. Untrennbar verbunden ist damit „ein theoretischer und methodischer Kulturalismus, welcher kulturell homogene Gruppen imaginiert und essentialisierend festschreibt" (Hess/Schwertl 2013: 23). Als weitere der ethnografischen Methodologie innewohnenden Probleme weisen Sabine Hess und Maria Schwertl auf „Beobachtungseffekte und [die] Feld- und Situationskonstruktion" (ebd.) hin, die auch im ethnografischen Schreiben unmöglich zu vermeiden seien und vielmehr gezielt genutzt werden sollten. Eine dritte zentrale Problematik ethnografischen Forschens und Schreibens stellt die Spezifik der Erfahrung der individuellen Forscherin dar, die mit „ihrem Körper, […] ihren Erinnerungen, Erfahrungen, Gefühlen und Identitätspositionen selbst […] zum Medium der Erkenntnis wird" (dies.: 24). Damit gehe die Gefahr der Vereinfachung von komplexen Zusammenhängen und der strategischen Einhegung von Wissen in elitär-institutionelle Wissenskontexte der akademischen Wissensproduktion einher.

Daraus ergibt sich die Frage, welches Forschungsdesign die komplexen Zusammenhänge und Machtverhältnisse sowohl sozialer Wirklichkeiten als auch von Forschungsverhältnissen angemessen aufgreifen kann. Wie kann die Komplexität des Phänomens der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen beschrieben werden, ohne auf kulturalisierende Beschreibungen zurückzugreifen, wie es beispielsweise mit dem in der Öffentlichkeit vielfach verwendeten Begriff der sog. „Armutsmigration" geschieht? Wie kann ein *Othering* vermieden oder analytisch produktiv reflektiert und das Wissen und die Perspektiven der Akteur*innen Teil der hier vorgenommenen Wissensproduktion werden? Welche Verstehenszusammenhänge können mit einem ethnografischen Forschungsdesign erarbeitet werden, das die bestehenden Machtverhältnisse zwischen den verschiedenen Akteur*innen kritisch in den Blick nimmt? Welche Positionierungen nehme ich selbst in einem solchen Forschungsdesign ein und wie kann ich sie produktiv machen?

Um hierauf Antworten zu finden, greife ich zunächst auf Überlegungen von Jens Adam und Regina Römhild zur analytischen Betrachtung Europas mit seinen historischen und aktuellen Beziehungen in einer globalen Welt zurück. Sie schlagen im Anschluss an den „*turn to europe*" (vgl. Poehls/Vonderau 2006; Lottermann/Welz 2009) einen weiteren Schritt der Dezentrierung Europas vor, „eine global kontextierende und reflexive Betrachtungsweise als nächsten Schritt einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Raum 'Europa' in den anthropologischen Disziplinen" (Adam/Römhild et al. 2019: 15) anstelle eines „metho-

dologischen Eurozentrismus" (dies.: 14). Eine solche Sicht setzt Europa weder als gegeben voraus, noch schreibt sie es unhinterfragt fort. Dies aufnehmend folge ich hier dem von Jens Adam und Regina Römhild vorgeschlagenen Forschungsprogramm und versuche, Europa von seinen geopolitischen, postkolonialen und epistemologischen Rändern her zu analysieren und die Hervorbringung seiner „inneren Anderen"[2] sichtbar zu machen. So greife ich die Perspektive der Migration als Untersuchungsperspektive auf, die die Praktiken der Migrant*innen zum Ausgangspunkt der Betrachtungen nimmt, und folge den damit verknüpften Akteur*innen und Aushandlungsprozessen. Damit suche ich nach den Praktiken der Grenzziehungen innerhalb Europas sowie ihren räumlichen und zeitlichen Verflechtungen, die die hegemoniale Position Europas infrage stellen und seine Dezentrierung zur Folge haben (vgl. Randeria 2019; Chakrabarty 2013; Randeria/Römhild 2013). Praktiken der Grenzziehung verstehe ich im Sinne eines *doing border* als Kämpfe um Deutungen und Zugehörigkeit innerhalb von Kräfteverhältnissen. Dazu orientiere ich mich an dem von Sabine Hess und Vassilis Tsianos entworfenen Forschungsdesign einer ethnografischen Grenzregimeanalyse, anhand dessen ein „Grenz-Regime als multiskalares, emergentes Kräfteverhältnis, welches nur praxeografisch im Moment seiner Lokalisierung und Hervorbringung zu erforschen ist" (Hess/Schwertl 2013: 31), rekonstruiert werden soll. Diesem Forschungsprogramm liegt ein Verständnis von Grenze als einer sozialen Institution von unterschiedlichen Praktiken zugrunde, die Ein- und Ausschlüsse regulieren. Eine solche Regulierung erfolgt durch ein komplexes Zusammenspiel von Kontroll- und Überwachungstechniken, medial vermittelten Bildern und supranationalen Organisationen (vgl. Walters 2005: 163). Folglich ist „Grenze" auch nicht an einen bestimmten geografischen Raum gebunden, wenngleich sie – verstanden als *doing border* – nicht ortsunabhängig besteht. So ist sie mit ihren Praktiken, Diskursen und Institutionen verortet und bringt durch diese Formationen von Macht hervor. Dies hat konkrete, in Raum und Zeit zu verortende Effekte. Dementsprechend ist die Grenze bzw. das Grenzgefüge auch nicht das eigentliche Forschungsobjekt, sondern vielmehr eine epistemologische Sichtweise, ein analytisches Hilfskonstrukt, um Grenzregime zu erforschen. Sandro Mezzadra und Brett Neilson sprechen von „border as method" (Mez-

2 Mit dieser Formulierung lehne ich mich an Stuart Hall an, der von „Anderen Europas" spricht und damit das koloniale „Andere" Europas meint, ohne das das heutige Europa nicht existieren würde (vgl. Hall 2005). Als „innere Andere" bezeichne ich diejenigen Subjektkonstruktionen, denen gegenüber innerhalb (EU-)Europas ein spezifisches „Eigenes" konstruiert wird. Jens Adam und Regina Römhild et al. sprechen in ähnlicher Weise von „internen Anderen" (vgl. Adam/Römhild et al. 2019).

zadra/Neilson 2013) und beschreiben Grenze als „an epistemological viewpoint that allows an acute critical analysis not only of how relations of domination and exploitation are being redefined at the present time but also of the struggles that take shape around these changing relations" (Mezzadra/Neilson 2012: 66 f.). Daran anknüpfend verstehe ich die soziale Wirklichkeit der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen in dieser Arbeit im Kontext eines inner-EU-europäischen Grenzregimes als ein spezifisches soziales Verhältnis. Ich orientiere mich an dem Forschungsdesign einer ethnografischen Grenzregimeanalyse und hinterfrage die damit einhergehenden politischen Auseinandersetzungen in ihrer Komplexität, ihrer Widersprüchlichkeit sowie ihrer Produktivität. Ein solches Forschungsprogramm ist praxistheoretisch ausgerichtet und kombiniert eine Vielzahl unterschiedlicher Methoden und Analyseverfahren. Sabine Hess und Vassilis Tsianos bezeichnen dies als einen „heuristisch[en] Methodenmix" (Hess/Tsianos 2010: 252). Dabei handelt es sich um einen „radikal konstruktivistischen Ansatz" (Hess/Schwertl 2013: 31), mit dem nach der Hervorbringung und Aushandlung von Kategorien sowie deren Wirkung anstatt nach deren Wahrheit gefragt wird (vgl. Riedner 2018: 54 f.). Besonders produktiv ist es, nach Brüchen und Ambivalenzen zu fragen, die wiederum nur konkret und empirisch erfahren werden können. Eine solche Forschung erfordert, als Forscherin selbst in Bewegung zu sein, den Akteur*innen und Aktanten zu folgen und sich von ihnen an die Konflikte heranführen zu lassen, die die soziale Welt und ihre Brüche offenlegen (vgl. Clifford/Marcus 1986; Marcus 1995). Anstatt also „Fremdheit" als methodisches Prinzip meiner Arbeit zugrunde zu legen und die Akteur*innen als „Andere" zu beforschen, begreife ich sie gewissermaßen als epistemische Partner*innen, die von Praktiken und Effekten des *doing border* berichten. Damit wird mein Verhältnis zu den Akteur*innen, auf die ich im Verlauf meiner Feldforschung treffe, in gewissem Maße zu einem kollaborativen Verhältnis. Dieser Ansatz eröffnet den Blick auf Prozesse des *Otherings* und kann dadurch eine identitäre Festschreibung der „Anderen" verhindern oder zumindest abschwächen. Auf diese Weise werden schließlich die Versuche des Regierens im Anschluss an Michel Foucault und die *Anthropology of Policy* (vgl. Shore/Wright 1997) in ihrer Komplexität und Gewaltförmigkeit, aber auch mit den darin entstehenden Handlungsräumen sichtbar. Auf die Grenzen der Kollaboration in dieser Arbeit komme ich später (vgl. Kapitel 3.3) zurück.

3.2 *Follow the conflict* – Feldkonstitution und Feldforschung

Von Frühjahr 2016 bis Herbst 2019 führte ich meine Feldforschung in mehreren Forschungsphasen durch. Ausgehend von mehreren Episoden teilnehmender Beobachtung, die ich in einer Einrichtung der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen durchführte, folgte ich in einer zweiten Forschungsphase unterschiedlichen Trajektorien, die sich in der ersten Feldphase eröffnet hatten. Angelehnt an eine *multi-sited ethnography* und an die Prinzipien *follow the conflict* sowie *tracing* und *tracking,* wie George Marcus sie vorschlägt (vgl. Marcus 1995), folgte ich dem Konflikt zwischen einer zunehmenden Europäisierung bei gleichzeitigen Bemühungen, bestimmte Praktiken inner-EU-europäischer Migration zu regieren. Sowohl wegen des explorativen Charakters und der damit einhergehenden großen Offenheit zu Beginn meiner Forschung, wie auch wegen meines Anliegens, nach Produktion und Effekten des innereuropäischen Grenzregimes zu fragen, standen das Forschungsfeld und seine „Grenzen" zunächst noch nicht fest. Vielmehr war es Teil des Forschungsprozesses, das Feld durch die in der Offenheit entstehenden Fragestellungen zu bestimmen. Seine Grenzen ergaben sich dort, wo Konflikte, Figurationen oder Netzwerke deutlich wurden (vgl. Hess/Tsianos 2010: 259). So führte mich meine weitere Forschung an höchst unterschiedliche *sites*: ich begleitete punktuell Sozialarbeiter*innen, die wohnungslose Unionsbürger*innen berieten und unterstützten, hospitierte und forschte zwei Wochen teilnehmend-beobachtend in einer behördlichen Unterbringungsstelle, nahm über einen Zeitraum von ca. drei Jahren an den Treffen des Netzwerks „Runder Tisch medizinische und zahnmedizinische Versorgung wohnungsloser Menschen in Berlin" teil, besuchte nationale und internationale Treffen im Rahmen des EU-Strukturfonds EHAP und führte Interviews mit Behördenmitarbeiter*innen und Politiker*innen, mit Sozialarbeiter*innen und Lobbyarbeiter*innen auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene. Die teilnehmenden Beobachtungen wurden von unzähligen informellen Gesprächen begleitet, in denen mir Hintergrundinformationen und feldimmanente Deutungsweisen mitgeteilt wurden, ohne dass die Interaktion durch ein Tonbandgerät sichtbar als Interviewsituation markiert wurde. All dies eröffnete mir einen Blick auf unterschiedliche Facetten der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen und gab mir Einblicke in die Komplexität, die Brüche und die Kämpfe innerhalb des Regierens von EU-interner Migration. Trotz der Umfänglichkeit der Forschungsaktivitäten stellt diese Arbeit weder ein umfassendes Bild des europäischen Grenzregimes noch der sozialen Wirklichkeit der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen dar. Vielmehr beleuchtet sie

verschiedene kontingente, mehr oder weniger bewusst ausgewählte reale Aushandlungsprozesse, deren Zusammenschau einen spezifischen Einblick in das (inner-)EU-europäische Grenzregime bietet.

Da ich vor Forschungsbeginn viele Jahre als Sozialarbeiterin in der sog. niedrigschwelligen Wohnungsnotfallhilfe in Berlin gearbeitet und mich auch ehrenamtlich verschiedentlich in diesem Bereich engagiert hatte, war ich bereits vor Forschungsbeginn in dieses Handlungsfeld involviert und kein „Mensch ohne Geschichte" (Schütz 1972: 60, zit. nach Breidenstein et al. 2015: 50), sondern vielen seiner Akteur*innen vertraut. So konnte ich bei konkreten Anfragen auf bereits bestehende Kontakte zurückgreifen. Während ich die Auswahl der Forschungsfelder der zweiten Forschungsphase mehr oder weniger bewusst entschied, war die Frage des Ausgangspunktes meiner Feldforschung Gegenstand intensiver reflexiver Auseinandersetzung mit meiner Positionierung im Handlungsfeld. Schließlich entschied ich mich für eine Einrichtung der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen, mit der ich am wenigsten Verflechtungen hatte. Zudem nahm ich an, dass sich in dem Bereich medizinische Versorgung Aushandlungsprozesse zur Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen besonders verdichteten. Also bemühte ich mich um einen telefonischen Erstkontakt zur Einrichtungsleitung. Nach mehreren erfolglosen Anrufversuchen konnte ich mich und mein Anliegen vorstellen:

> Ich gewann den Eindruck, dass meine Gesprächspartnerin dachte, dass ich einige Interviews führen und danach die Einrichtung wieder verlassen würde. Ohne allzu sehr ins Detail zu gehen, beschrieb ich grob meine angedachte Vorgehensweise [...] Sie wirkte ein wenig verunsichert und führte dann die schon jetzt sehr beengten Räumlichkeiten als Hinderungsgrund an. Im Anschluss an mein explizites Nachfragen äußerte sie dann aber, dass sie das Vorhaben grundsätzlich unterstützen möchte, wir jedoch schauen müssten, ob es eben rein praktisch machbar sein würde. Ich bot ihr an, ein kurzes Papier mit den wichtigsten Eckdaten meiner Forschung in den nächsten Tagen zu schicken. Sie bat darum, in diesem Papier auch meine Wünsche bzw. Vorstellungen an die Einrichtung mitzuteilen. Außerdem einigten wir uns auf ein persönliches Gespräch, um Möglichkeiten und Grenzen meiner Forschung in ihrer Einrichtung zu sprechen. Dieses sollte vor Ort stattfinden, dann könnten wir gleich schauen, ob es Platz für mich geben könne oder nicht. (Feldnotizen 19.04.2016)

An diesem Ausschnitt aus meinen Feldnotizen, die ich im Anschluss an das Telefonat anfertigte, wird deutlich, dass nicht nur ich mir vorab Gedanken zu meinem Forschungsfeld machte, sondern auch die dortigen Akteur*innen den zu erwartenden Forschungsprozess reflektierten. Während zwar immer wieder „fremde" Menschen die Einrichtung besuchten und deshalb eine gewisse Routine im Umgang damit vorhanden war, stellte mein Anliegen, die Arbeit längerfristig

ethnografisch zu begleiten, eine Irritation im Verhältnis „Eigenes“ und „Fremdes“ dar. Dies machte eine sensible Form der Vermittlung notwendig. Dazu diente ein mehrstufiges Zugangsverfahren, welches organisationsinterne Abstimmungen beinhaltete sowie das von mir vorgeschlagene Abstract meines Forschungsanliegens. Mit dem Vorschlag, den Mitarbeiter*innen ein solches zur Information zur Verfügung zu stellen, folgte ich der Empfehlung für den Feldzugang: „be trustful, but vague and imprecise“ (Breidenstein et al. 2015: 56). Im weiteren Verlauf des Feldzugangs spielte es dann jedoch eine untergeordnete Rolle. Lediglich einmal kam die Einrichtungsleitung im persönlichen Gespräch darauf zurück, sie „habe [es] vorher auch schon an das Team weitergeleitet und es sei recht hilfreich gewesen. Sie stünden mir und meinem Vorhaben auch grundsätzlich positiv und offen gegenüber“ (Feldnotizen 28.04.2016). Neben der Übermittlung von Sachinformationen scheint das Angebot und die Zusendung des Abstracts auch meiner Präsentation als Forscherin sowie dem Vertrauensaufbau gedient zu haben. Ausdauernd blieb ich in diesem Gespräch und auch im Anschluss dabei zu betonen, dass ich flexibel sei und sich für mögliche Platz- und andere praktische Probleme sicherlich eine Lösung finden lasse. Tatsächlich wurden im Forschungsprozess nie wieder Platzprobleme im Zusammenhang mit meiner Anwesenheit thematisiert. Fragen zu den Inhalten meiner Forschung wurden mir nie gestellt, auch forschungsethische Fragestellungen wurden entgegen meiner Erwartung nie thematisiert mit Ausnahme der Frage der Anonymisierung der Einrichtung. So zeigte sich mir dieses Forschungsfeld zunächst als verhältnismäßig offen, was nicht zuletzt auch mit meiner eigenen Positionierung zusammenhängen mag.

Das im Laufe meiner Feldforschung generierte Datenmaterial, insbesondere die transkribierten Interviews in deutscher und englischer Sprache[3], meine Feldnotizen und Memos[4] sowie relevante Dokumente aus dem Feld, wie beispielsweise Protokolle, Gerichtsurteile, Verwaltungsschreiben, etc. verwaltete und analysierte ich in Anlehnung an die *grounded theory* erkenntnisleitend, ohne die Wachsamkeit für Brüche und scheinbare Ungereimtheiten zu verlieren (vgl. Breidenstein

3 Zur besseren Lesbarkeit sind die hier zitierten Interviewausschnitte zum Teil sprachlich geglättet, so beispielsweise Wortwiederholungen, Grammatikfehler o.ä., sofern diese nicht relevant für die Interpretation sind. Diese redaktionellen Eingriffe sind jeweils durch [ ] markiert.

4 Im Laufe der Feldforschung stellte sich in Anbetracht der besonderen Konstellation meiner eigenen Verflochtenheit mit dem Feld die Schwierigkeit der Anonymisierung. Eine vollständige Unkenntlichmachung einzelner Personen, wie es aus forschungsethischen Gründen notwendig ist, ist in manchen Fällen insbesondere für mit dem Feld vertraute Personen kaum möglich.

et al. 2015; Faust 2019: 28). Zudem ergänzte ich meine Datenanalyse durch die Methode der Situationsanalyse, wie sie Adele E. Clarke vor dem Hintergrund einer emanzipatorischen und machtkritischen Agenda entwickelt hat. Mit diesem analytischen Zugang wurde nicht nur die Deutung meines vorhandenen Materials unterstützt, sondern auch die Ausrichtung des weiteren Forschungsvorgehens. In der relationalen Analyse der Situations-Maps entstanden neue Fragen, die meinen Blick auf die nächste Forschungsphase schärften. Dieses methodische Vorgehen unterstützte nicht zuletzt auch die Situierung meines eigenen Wissens und des eigenen Blickes, denn wie Adele E. Clarke in Anlehnung an Donna Haraway formuliert, „[e]s gibt keine 'Gottes-Perspektive' [i.O. *god trick*, Anm. MHA] in der wissenschaftlichen Forschung. *Wissen und Wissensgenerierung sind situiert und nie unschuldig.* (Hervorhebung i.O.)" (Clarke/Keller 2012: 61).

Zu Beginn meiner Forschung, während ich in einer Arztpraxis für wohnungslose Menschen forschte, wurde ich in besonderer Weise Teil des Feldes. Ich hatte mich darauf eingestellt, meine Sinne Sehen und Hören besonders zu berücksichtigen, doch wurde ich sehr schnell weit umfänglicher in meiner Leiblichkeit angesprochen, als ich erwartet hatte. Dies schlägt sich in unterschiedlicher Weise in meinen Feldnotizen nieder, beispielsweise in der folgenden Beschreibung eines Momentes, während ich im Flur der Arztpraxis sitze:

> Die Tür der Dusche links neben mir öffnet sich ein wenig, kurz darauf habe ich einen beißend-unangenehmen, ekelerregenden Geruch in der Nase: verfaulendes Fleisch. Ein Mann tritt heraus und wirft stinkendes Verbandsmaterial, rot-gelb-bräunlich fleckig, in den großen Mülleimer rechts neben mir, zwischen mir und meinem Sitznachbarn. Dabei schwenkt er es in geringem Abstand vor meiner Nase vorbei. Puh! Wie das stinkt! Mir wird kurz schwindlig. Es ist ein Geruch, der mir bis in die Knochen zu dringen scheint und kaum auszuhalten ist. Kein Vergleich zu Alkohol, Schweiß, Exkrementen oder die Mischung aus all diesem. Verfaulendes Fleisch halte ich kaum aus. So auch jetzt – der Geruch strömt weiter aus der Mülltonne neben mir. Ich überlege hin und her, ob ich der Mitarbeiterin Edita Bescheid geben bzw. fragen soll, ob ich oder sie das wegräumen kann. Mein Sitznachbar reagiert nicht sichtbar darauf. Auch bei anderen kann ich keine Reaktion darauf erkennen. So rücke ich meinen Stuhl ein paar Zentimeter nach links, weg von der Mülltonne und bilde mir ein, dass es dadurch erträglicher wird. (Feldnotizen 13.06.2016)

Wenngleich einige Jahre seit dem hier Beschriebenen vergangen sind, läuft mir noch heute beim Lesen dieser Notiz ein Schauer über den Rücken, als hätten sich die Gerüche und das Ekelgefühl mir eingeschrieben. Nach dem sogenannten *sensory turn* in der Anthropologie hat sich zwar die Erkenntnis durchgesetzt, dass alle Sinne in der ethnografischen Forschung eingesetzt werden sollten, um sich sozialer Praxis anzunähern, jedoch ist weiterhin eine „Augen-Ethnografie"

(vgl. Berner 2015) dominant. Dies mag in der Schwierigkeit einer fehlenden Methodologie begründet sein, auf die auch Sarah Pink hinweist: „[T]here are no fixed models for sensory ethnography – for its research methods, analytical processes, or representational forms“ (Pink 2013: 261). Vielmehr stellen die bestehenden Arbeiten kreative Annäherungen an die epistemologische Dimension von Leiblichkeit und Sinneseindrücken dar, so Sarah Pink. Auch in meiner Arbeit dominieren die Sinneseindrücke des Hörens und Sehens, doch da während meiner Feldforschung immer wieder auch andere Sinne wie das Riechen angesprochen wurden, greife ich diesen Aspekt einer phänomenologisch ausgerichteten Ethnografie auf und befrage diese Wahrnehmungen in meinen Analysen vor dem Hintergrund meines Erkenntnisinteresses auf ihren epistemologischen Gehalt. Im Folgenden expliziere ich dies beispielhaft an den Praktiken der Hygiene und Sauberkeit, worauf der zitierte Ausschnitt aus meinen Feldnotizen verweist. An anderer Stelle fließt diese Perspektive in meine Analysen ein, wenn sie für diese Arbeit relevant ist.

Während meiner Feldforschung in der Arztpraxis für wohnungslose Menschen begegnete mir das Thema Sauberkeit und Hygiene immer wieder anschaulich in Form von Desinfektionsmittel, sterilem Verbandsmaterial, Schweiß, Schmutz, Schuppen, Blut, Eiter, Wunden und Löcher in Beinen, was immer wieder Ekelgefühle bei mir auslöste. Wie Christoph Demmerling und Hilge Landweer herausarbeiten, sind Ekelgefühle eng mit individuellen Grenzen verbunden: „Ekel [wird] immer dort relevant […], wo aus der Perspektive dessen, der sich ekelt, Grenzüberschreitungen stattfinden bzw. Grenzen verletzt werden, die den eigenen Körper oder den Körper anderer Menschen betreffen.“ (Demmerling/Landweer 2007: 97). Doch bezieht sich Ekel nicht nur auf physische Grenzüberschreitungen, sondern es gibt auch das „moralisch Ekelhafte“ (Kolnai 1929, zit. nach dies.: 99), nämlich all das, was auf die Kreatürlichkeit, die Tiernatur des Menschen verweist bzw. als solches gelesen wird (vgl. dies.: 99 ff.). Davon gilt es sich abzugrenzen mit einer mitunter rigiden Reaktion des Ekels, um eine „menschliche“ Ordnung wiederherzustellen: „[M]it Ekel reagiert man dann, wenn die Kontamination mit dem Ekelerregenden die menschlichen Sinne bereits erreicht hat. Deshalb ist wohl auch der unmittelbare Ekel vor allem Kreatürlichen der stärkste. Dies gilt vor allem dann, wenn in irgendeiner Weise Grenzüberschreitungen, Gestalt- und Konturlosigkeit sowie Unordnung eine Rolle spielen.“ (dies.: 110). Dies aufnehmend, lese ich die Sauberkeits- und Hygienepraktiken der Mitarbeitenden – die Aufforderung an Patient*innen zum Duschen, das Putzen der Räume, das Verbinden von Wunden mit sterilem Verbandsmaterial, das häufige Waschen und Desinfizieren von Händen, das Tragen von Handschuhen, die stetigen Rei-

nigungsarbeiten u.a.m. – nicht nur als medizinisch notwendig, sondern auch als Praktiken der individuellen Abgrenzung und der Wiederherstellung einer bestimmten Ordnung, die durch Praktiken (angeblich) mangelnder Hygiene und Sauberkeit gestört wurde. Eine solche Lesart impliziert die historisch tradierten Bilder von wohnungs- und obdachlosen Menschen als Menschen per se außerhalb dieser Ordnung (vgl. Kapitel 2). Auch die Notwendigkeit, vor Forschungsbeginn meinen Impfstatus zu aktualisieren, kann als ein Hinweis auf das zugeschriebene Ansteckungspotenzial nicht nur somatischer Krankheiten gelesen werden, sondern auch des „moralisch Ekelhaften", das wohnungslosen Menschen zugeschrieben wird. Die Analyse der Sinneswahrnehmungen des Riechens und der Reaktion des Ekels verweist einmal mehr darauf, dass Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit kein lediglich individuelles soziales Problem ist, sondern vielmehr ein Effekt von gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen um eine Ordnung, um „Normalität", der sich in die Körper der Akteur*innen einschreibt und ihre Alltagspraktiken, wie die Vorstellungen von und den Umgang mit Hygiene und Sauberkeit, prägt. Dies ist auch bei denjenigen Menschen der Fall, die nicht selbst wohnungslos sind, wie am oben zitierten Beispiel deutlich wird.

Hieran zeigt sich auch, dass die eigene Wissenspraxis nicht nur beschreibend, sondern selbst produktiv ist. So ist die Forscherin einerseits Teil der Aushandlungen in ihren Forschungsfeldern und produziert andererseits mit ihrer Wissens- und Forschungspraxis zugleich das „Feld" mit. Dies führt mich erneut zu meiner eigenen Positionierung in Anbetracht meines Involviertseins im Forschungsfeld. Sabine Hess und Vassilis Tsianos betonen, dass das Ziel des Teilnehmens und Teilhabens der*des Forscher*in, diesem weiteren entscheidenden Aspekt ethnografischer Forschung, nicht das *going native* sei wie bei Bronislaw Malinowski. Stattdessen gehe es bei einer *multi-sited ethnography* um „ein ‘kollaboratives' Verhältnis zu den Gegenüber der Forschung, die selbst reflektierende Verfahren, Wissensbestände und Praktiken kennen oder sogar bereits ethnografisches Wissen über sich selbst inkorporiert haben (Vgl. Marcus 2009)" (Hess/Tsianos 2010: 257). Regina Römhild benennt solch eine Selbstreflexivität gar als zentrales Charakteristikum einer Kritischen Migrationsforschung (vgl. Randeria/Römhild 2013: 14). Damit sind Selbstreflexivität und Kollaboration untrennbar miteinander verbunden.

3.3 Forschen mit multiplen Positionierungen

Von Beginn meiner Forschung an setzte ich mich kontinuierlich mit der Frage auseinander, wie ich in Anbetracht meiner multiplen Verflechtungen mit meinem Forschungsfeld eine marginale Position darin einnehmen und mir dadurch die für die ethnografische Forschung notwendige Verfremdung meines Blickes gelingen kann. Hierbei kamen mir die Rahmenbedingungen zu Gute, die mein Forschen strukturierten. Ich war während der gesamten Zeit des Forschens und Schreibens erwerbstätig und musste meinen Forschungsprozess dem Umstand anpassen, nicht jeden Tag im Feld verbringen oder nur mit einem erhöhten Organisationsaufwand teilnehmen zu können. So hatte ich den Forschungsprozess von Anfang an langfristig und in Phasen der intensiven Teilnahme und der Distanzierung angelegt. Doch war der Forschungsprozess nicht unterbrochen, wenn ich anstatt im Feld zu sein an meinem Schreibtisch meines Arbeitgebers saß und dort organisatorische oder konzeptionelle Arbeiten erledigte. Vielmehr unterstützen mich der Ortswechsel und die Tätigkeiten bei der Befremdung des Blickes auf mein Forschungsfeld und prägten die Weiterentwicklung meiner Fragestellungen. Zugleich eröffnete mir die Beschäftigung bei einem Wohlfahrtsverband den Zugang zu *sites* wie auch zu Interviewpartner*innen insbesondere auf der nationalen und internationalen Ebene. So trugen die Rahmenbedingungen meiner Forschung in bedeutsamer Weise auch zur konkreten Konstitution meines Forschungsfeldes bei. Diese temporalisierte, sequenzielle Forschung ist damit nicht nur die Folge der äußeren Gegebenheiten, in die ich die Erforschung meiner Fragestellung einpasste, sondern dem Erkenntnisinteresse dieser Arbeit inhärent, da es sich „auf Prozesse und Realitäten bezieh[t], die sich nur in zeitlich begrenzten, räumlich dispersen Situationen manifestieren" (Welz 2013: 52).

Meine Perspektive auf die soziale Wirklichkeit der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen drückt sich jedoch nicht nur in der zeitlichen Sequenzierung meiner Forschung aus, sondern sie führte mich auch auf Wege, die klassischer Weise als *studying down* und *studying up* bezeichnet werden (vgl. Nader 1972). So verbrachte ich viele Stunden teilnehmender Beobachtung im Wartezimmer, den Behandlungsräumen, im Flur und auch im Vorraum einer Arztpraxis für wohnungslose Menschen, folgte Sozialarbeiter*innen bei ihrer Arbeit, begleitete Menschen zu Jobcentern und sozialen Wohnhilfen, hospitierte in einer solchen und nahm an diversen Veranstaltungen teil – mehrmals an den Netzwerktreffen für Projektleiter*innen und Ministerialvertreter*innen im Rahmen des EU-Fonds EHAP in Berlin, Brüssel und Kopenhagen. Damit einher gingen insgesamt 46 Interviews bei zivilgesellschaftlichen Organisationen und mit

staatlichen Akteur*innen in Berlin, Bonn und Brüssel. Hierbei nahm ich selbst unterschiedliche Positionierungen ein bzw. wurde Objekt von Zuschreibungen, häufig kombiniert und mit unterschiedlichen Gewichtungen: Forscherin, Frau, jung, gesund, deutsch, Sozialarbeiterin, Ostdeutsche, Bekannte, Akademikerin, *weiß*[5], Vertreterin des hegemonialen Westens, Mitarbeiterin eines deutschen Wohlfahrtsverbandes. Der Wechsel, den ich auf diese Weise im Laufe dieser mehrjährigen Forschung immer wieder zwischen den verschiedenen Positionen vollzog, ermöglichte auch eine reflexive Annäherung an die Situationen, die ich als irritierend oder verunsichernd erlebt und notiert hatte. Hilfreich war der Kontakt und Austausch mit anderen, auch disziplinenübergreifend: Die Präsentation und Diskussion meiner Forschung im Rahmen einer internationalen Konferenz ebenso wie die Veröffentlichung von Fachartikeln wie auch der regelmäßige Austausch zu empirischem Material in einer selbstorganisierten, interdisziplinären Interpretationsgruppe. So verhalf mir das „Spiel" mit den Positionen, also das Anpassen an die Situation bzw. der strategische Einsatz der eigenen Positionierung – Erving Goffman spricht hierbei von „impression management" (vgl. Breidenstein et al. 2015: 63) – sowohl in der Feldforschungssituation als auch während der Datenanalyse dazu, unterschiedliche Deutungsweisen und die inhärenten Brüche und Friktionen herausarbeiten zu können. So wird an der eingangs zitierten Feldnotiz nicht nur die Reflexion der Einrichtungsmitarbeiterinnen über den Forschungsprozess deutlich, sondern auch die Aushandlung der Beziehung zwischen ihnen und mir. In der Frage, was ich wohl aufschreiben würde, zeigen sich sowohl ihre Zuschreibungen an mich als Forscherin als auch das Machtverhältnis im Hinblick auf den Umgang mit dem generierten Datenmaterial. Mit meiner Anmerkung, das Ergebnis selbst noch nicht zu kennen, wird der Raum für Fantasie geöffnet und zugleich, begleitet durch das gemeinsame Lachen, Beziehung hergestellt. Als ob diese Positionierungen zu unsicher oder unangemessen seien, stellt Carmen die Nähe direkt im Anschluss mit der Mutmaßung infrage, meine Forschungsergebnisse liefen auf die Kündigung ihrer Arbeitsverhältnisse hinaus, und distanziert sich und ihre Kolleginnen von mir als Forscherin. Als wollte ich die mir zugeschriebene Macht nicht annehmen, verneine ich dies und nehme damit zugleich die Position derjenigen ein, die letztlich über die Definitionsmacht über die generierten Daten verfügt.

5 Hiermit bezeichne ich keine Farbe, sondern die Kursivsetzung des Begriffes „weiß" verweist auf einen sozialen Ort der Privilegierung, der mir unabhängig von meinem konkreten Handeln innerhalb einer rassistisch strukturierten Gesellschaft zugewiesen wird.

Hieran zeigt sich der grundsätzliche Charakter der ethnografischen Forschungssituation, den Georg Breidenstein et al. metaphorisch als „parasitäre Grundhaltung gegenüber dem Feld und seinen Akteuren“ (Breidenstein et al. 2015: 42) bezeichnen. Lisa Riedner spricht von einer „in gewissem Maße [...] ausbeuterisch[en] Beziehung“ (Riedner 2018: 64) zwischen sich selbst als Forscherin und den Akteur*innen ihres Feldes, aus dem sie in Folge des Einsatzes der aus ihrer Forschung entstandenen Daten als akademische Qualifikationsarbeit in verschiedener Hinsicht einen Mehrwert für sich zieht. Wie sie selbstkritisch reflektiert, konnte sie auch in den Versuchen, Wissensproduktion und Aktivismus im Sinne einer *engaged anthropology* (vgl. Low/Merry 2010) miteinander durch aktive Teilnahme an ihren Forschungsfeldern zu verknüpfen, den ungleichen Machtverhältnissen nicht entfliehen, da sie „Teil der gesellschaftlichen Verhältnisse [sind], in denen wir uns bewegen“ (Riedner 2018: 65). Dies versteht sie nicht als ein Argument gegen eine kritische Wissenschaft, sondern verbindet damit vielmehr den Appell, die die Forschung begrenzenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen kritisch zu reflektieren und Schlussfolgerungen für eine emanzipatorische Wissensproduktion zu ziehen. Auch ich intervenierte zum Teil aktiv in mein Forschungsfeld, jedoch verstand ich mein Forschungsprojekt nicht in erster Linie als eine intervenierende Forschung, wie sie Setha M. Low und Sally Engle Merry ausführen. Vielmehr verstehe ich meine aktive Beteiligung als Teil des Changierens zwischen „starker“ und „schwacher“ Teilnahme (vgl. Breidenstein et al. 2015: 66f.). Martyn Hammersley und Paul Atkinson sprechen von einer marginalen Position, die Ethnograf*innen einnehmen sollten, um Zugang zu den verschiedenen Perspektiven der Akteur*innen zu bekommen, ohne zu stark mit ihnen verwoben zu werden. Dies erfordere spezifische Kompetenzen der Ethnografin: „Marginality is not an easy position to maintain, however, because it engenders a continual sense of insecurity. It involves living simultaneously in two worlds, that of participation and that of research“ (Hammersley/Atkinson 2007: 89). Mein situatives Intervenieren stellt einen Teil dieses Prozesses der „managing marginality“ (dies.: 86) dar, wenngleich auch für mich eine klare Trennung zwischen aktivistischem Agieren und wissenschaftlichem Kritisieren nicht immer aufrechtzuhalten war. Häufig spielten hierbei (forschungs-)ethische Erwägungen eine Rolle und brachten mich dazu, aktiv in eine Situation zu intervenieren, wie beispielsweise bei der Begleitung von Iulia und Saša Piemērs zum Sozialamt (vgl. Kapitel 4).

Forschungsethische Überlegungen begleiteten mich an vielen Stellen meiner Forschung bis hin zum aktuellen Prozess des Schreibens. So fragte ich mich immer wieder, wann ich mich als Forscherin zu erkennen geben sollte und wann nicht.

Und wie sollte ich mit dem Wissen umgehen, dass ich erhielt, wenn ich nicht als Forscherin erkennbar war? Wie kann ich in der Komplexität der Machtverhältnisse einen „Missbrauch“ meiner Erkenntnisse verhindern? Hinsichtlich meiner Erkennbarkeit als Forscherin entschied ich mich dafür, mir bei Begleitungen von Feldakteur*innen zu einer Behörde oder in eine Einrichtung der Wohnungslosenhilfe das Einverständnis der begleiteten Personen einzuholen, mich jedoch nicht gegenüber den anderen Menschen, auf die wir trafen, als Forscherin zu erkennen zu geben. Stattdessen stellte mich die Sozialarbeiterin Iulia bei den gemeinsamen Gängen als ihre Kollegin vor, oder ich selbst präsentierte mich als an Iulias Arbeit interessierte Hospitantin. Die dort gewonnenen Daten flossen ohne Unterschied in meinen Korpus an Datenmaterial ein. Im Wissen darum, dass es sich bei den hier beobachteten Situationen nicht um Singularitäten handelte, ließ ich diese Daten anonymisiert einfließen. In der Arztpraxis schien meine Anwesenheit keine größeren Irritationen hervorzurufen, obwohl ich nie zur Untersuchung, stattdessen jedoch manchmal als Übersetzungshilfe gerufen wurde. Während der vielen Stunden, die ich im Wartebereich der Arztpraxis verbrachte, wurde ich nur selten durch die wartenden Patient*innen angesprochen. Hieran zeigt sich auch das Handlungsfeld der Wohnungslosenhilfe als ein offenes, bisweilen unverbindliches und grenzenloses Feld, in dem der Schutz persönlicher Daten und der Privatsphäre faktisch häufig keine besonders große Relevanz haben. Die festangestellten Mitarbeitenden der Arztpraxis waren, wie oben ausgeführt, von vorneherein über meine Forschung informiert. Allen anderen Menschen skizzierte ich sie auf Nachfragen hin. Das zunächst geäußerte hohe Interesse daran ebbte jedoch häufig schnell ab, nachdem ich mein Forschungsanliegen formuliert hatte und deutlich wurde, dass ich kein spezifisches Wissen *über* Migrant*innen produzieren, sondern Phänomene und Dynamiken in ihrer Komplexität und ihren Widersprüchen verstehen wollte. Über die Feststellung hinaus, dass dies ein sehr wichtiges Thema sei, erlebte ich wiederholt eine gewisse Sprachlosigkeit. Wie mir schien, standen für die Mitarbeiter*innen der Arztpraxis andere Widersprüche oder Phänomene im Vordergrund und die Erwartungen an das produzierte Wissen waren anders gelagert als meine. Wie ich in Kapitel 5 am Beispiel der Erstellung eines Gesundheitsberichtes aufzeige, musste beispielsweise das angeführte und das selbst produzierte Wissen einerseits schnell verfüg- und nutzbar sein, andererseits musste es ein Wissen sein, das die Positionierungen der Akteur*innen zueinander bestärkte. An anderer Stelle schien mir besonders Wissen in Form einer „Bedienungsanleitung“ erwünscht zu sein, also als (vermeintliches) Wissen *über* und Verhaltensregeln für bestimmte Gruppen von Migrant*innen. Die Nicht-Erfüllung dieser Wünsche mag mir eine gewisse Frei-

heit von weiteren Erwartungen an mich aus dem Feld gebracht haben. Zugleich stellt dieses Erkenntnisinteresse einen Versuch dar, eine Vereinnahmung des von mir produzierten Wissens zum Zwecke des Regierens zu verhindern. Wenngleich ich mich nur punktuell aktiv in eine konfliktäre Situation involviert habe, ist das Anliegen dieser Arbeit dennoch eine Gratwanderung, ein Dilemma, denn um die Aushandlungen und Kämpfe um das Regieren von inner-EU-europäischer Migration sichtbar zu machen, braucht es auch die verschiedenen Akteur*innen und ihre Taktiken und Strategien. So versuche ich mit dieser Arbeit diese Prozesse mit ihren Widerständen, Brüchen und Handlungsstrategien herauszuarbeiten, anstatt auf den hegemonialen Diskurs zu rekurrieren und migrantische Gruppen und ihre Bedarfe zu konstruieren.

In der nun folgenden Darstellung der Facetten des inner-EU-europäischen Grenzregimes, die an der Schnittstelle von Wohnungslosigkeit und inner-EU-europäischer Migration sichtbar werden, lasse ich mich von Saša Piemērs leiten. Saša Piemērs' Situation, Erfahrungen und Handlungsstrategien führen mich an unterschiedliche Schauplätze der Aushandlung um Zugehörigkeit und Teilhabe innerhalb EU-Europas.

4. Rechtliche Ausschlüsse, differenzielle Inklusion und das Navigieren dazwischen

Im Rahmen meiner Feldforschung lerne ich Saša Piemērs über die Sozialarbeiterin Iulia kennen. Er lebt schon eine ganze Weile im Zelt in einem Park. Inzwischen hat sich seine Gesundheit so verschlechtert, dass er nun dringend ein Dach über dem Kopf braucht. Deshalb hatte er sich an Iulia gewandt mit der Bitte, ihn in dieser Notlage bei der Beantragung von Sozialleistungen zu unterstützen. Iulia wiederum fragte mich, ob ich die beiden dabei begleiten möchte. Mit der Zustimmung von Saša Piemērs nahm ich dieses Angebot gerne an und ließ mich von ihm zu unterschiedlichen Schauplätzen von rechtlichen Auseinandersetzungen führen.

Gleich beim ersten Aufsuchen eines Berliner Sozialamtes wird die komplexe rechtliche Gemengelage deutlich. Nachdem wir einige Zeit gewartet haben, kann Iulia endlich Saša Piemērs' Anliegen bei einer Sachbearbeiterin vorbringen:

> Frau Fischer [die Sachbearbeiterin; Anm. MHA] stellt ein paar Nachfragen, nachdem sie gleich auf das neue Gesetz seit Anfang des Jahres aufmerksam gemacht hat, nach welchem 'EU-Bürger im Prinzip keine Leistungen bekommen, wenn sie hier nicht arbeiten oder fünf Jahre da sind'. Nach einer Weile sprechen, fragen, überlegen, nimmt sie die Unterlagen und sagt, dass sie damit zum Bereichsleiter gehe, denn 'EU-Bürger sind Chefsache'. [...] Nach erneutem Warten auf dem Flur erklärt sie uns, dass Saša Piemērs nichts bekommen wird, da weder seine Bedürftigkeit noch die Zuständigkeit des Sozialamtes klar seien. [...] Außerdem sei die Freizügigkeit nicht gegeben, denn er könne ja seinen Lebensunterhalt nicht alleine bestreiten. Wenn nun noch eine ordnungsrechtliche Unterbringung nötig sei, müssten wir nach oben gehen, denn das sei ein anderer Topf. Sie würde auch mitkommen und ihre Sicht erklären. 'Ja, das wäre gut, so eine hausinterne Kommunikation', sage ich. Auf dem Weg nach oben spreche ich sie wegen ihrer vorherigen Bemerkung an, dass EU-Bürger Chefsache seien. Sie erklärt mir: 'EU-Bürger erhalten ja in den wenigsten Fällen Leistungen von uns, da schaut dann der Chef immer noch mit drauf.' (Feldnotizen 13.07.2017)

Hier deutet sich an, dass nationalstaatliche Sozialleistungen ein zentrales Instrument sind, Situationen der Obdachlosigkeit und die damit einhergehende soziale Ausgrenzung zu überwinden. Der Zugang dazu ist eng mit den Regelungen der

EU-Freizügigkeit verbunden. Der Hinweis auf die „Chefsache“, den prüfenden Blick des Bereichsleiters bei Sozialleistungen beantragenden Unionsbürger*innen, verweist auf die besondere Konstellation, in der sich Saša Piemērs befindet. Wie ich darstellen werde, ist der Zugang zu den Sozialleistungen nicht nur rechtlich, sondern auch politisch umstritten und moralisch aufgeladen. Während die Unionsbürgerschaft, eines der zentralen Instrumente der europäischen Inklusion, hierfür zentral ist, ist sie für die Unterbringung akut wohnungsloser Menschen nach kommunalem Gefahrenabwehrrecht nur von mittelbarer Bedeutung. Die rechtliche Limitierung des Zugangs zu Sozialleistungen auf der einen Seite und die Autonomie der Migration auf der anderen Seite haben jedoch zur Folge, dass diese kommunale Ebene mehr und mehr als Akteurin in den Blick rückt. Das soziale Problem der Obdachlosigkeit von Unionsbürger*innen bekommt eine besondere Brisanz, denn die Menschen fordern kommunale Behörden qua physischer Anwesenheit zum Handeln heraus. Zugleich wird an den Wegen von Saša Piemērs deutlich, dass die Ein- und Ausschlüsse in Folge dieser komplexen rechtlichen Gemengelage nicht einseitig erfolgen, sondern auf unterschiedlichen Ebenen Handlungsräume produzieren, die spezifisches Wissen und Taktiken von Migrant*innen notwendig machen, um darin zu navigieren. Er führt mich als Experte für diese Navigation zur sozialen Wohnhilfe, der bezirklichen Unterbringungsstelle, zum Jobcenter sowie zu verschiedenen gerichtlichen Instanzen. Dabei wird deutlich, dass inner-EU-europäische Migration unter Hinzuziehung des nationalen Sozialrechts und des kommunalen Gefahrenabwehrrechts reguliert wird.

Saša Piemērs folgend werde ich in diesem Kapitel die relevanten rechtlichen Rahmungen der föderalen Ebenen – Kommune, Nationalstaat, EU – darstellen und ausgewählte Dynamiken und Momente der Migrationsregulierung vertiefend beleuchten und Interpretationsmöglichkeiten vorschlagen.

4.1 „Natürlich bringen wir sie nicht unter“ – Das umkämpfte Feld der kommunalen Pflicht zur Gefahrenabwehr

Oben angekommen, warten Iulia, Saša Piemērs und ich erneut vor der Bürotür von Frau Marten, der Sozialarbeiterin der sozialen Wohnhilfe, mit der wir am Morgen bereits gesprochen hatten.

> Schließlich kommt sie aus ihrem Büro, schließt ihre Tür ab und sagt freundlich zu uns: ‘Das hat ja lange gedauert.’ ‘Ja, und jetzt sind wir wieder da wegen einer ASOG-Unterbringung.’ antworte ich. ‘Das entscheide nicht ich’, sagt sie und geht

> mit zwei DIN A 4-Papieren an uns vorbei den Flur hinunter. Iulia und ich schauen uns irritiert an: Was passiert hier gerade? Wir entscheiden uns für die Vermutung, dass sie zu der zuständigen Person geht und beschließen, wieder zu warten. Nach ein paar Minuten kommt sie zurück und nimmt uns mit in ihr Zimmer. Ihre Stimmung ist nun gedrückt, ihr Blick verschlossener als vorhin. Sie schaut viel nach unten, ihr Gesicht wirkt ausdruckslos. Sie sagt uns, dass Saša Piemērs nicht untergebracht wird, weil nicht alles andere ausgeschöpft wurde. Außerdem 'wird die Notlage für genau heute nicht erkannt, da er ja bereits zwei Jahre obdachlos war. Die konkrete Notlage heute wird nicht ersichtlich.' Wir sind ziemlich betreten. Ich frage nach einem schriftlichen Bescheid. So etwas gebe es nicht, sagt Frau Marten. 'Das nächste Mal', sagt sie, 'könnten wir vielleicht schon ein bisschen früher kommunizieren und alles vorbereiten, damit es dann nicht so lange dauert. Es tut mir wirklich leid, dass das alles so lange gedauert hat heute. Zum Glück ist heute Donnerstag, da hat das Jobcenter lange auf und die Richter sind auch länger im Dienst. Deswegen habe ich Ihnen den Tipp vorhin gegeben. Ich hatte das schon geahnt.' (Feldnotizen vom 13.07.2017)

Deutlich werden hieran bestehende Handlungsspielräume auf kommunaler Ebene sowie der Umgang mit ihnen. Juristisch betrachtet, stellt Obdachlosigkeit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar, da hierdurch individuelle Rechtsgüter der obdachlosen Person bedroht werden. Dies sind insbesondere das allgemeine Persönlichkeitsrecht, die Menschenwürde, das Recht auf Eigentum, Gesundheit, Leben und Freiheit, die durch höheres Recht, wie z.B. das Grundgesetz oder die Europäische Menschenrechtskonvention, geschützt sind. So ergibt sich aus der Gefährdung dieser subjektiven Rechtsgüter auch eine Gefahr für die öffentliche Ordnung (vgl. Ruder 2015). Daraus wird die staatliche Verpflichtung abgeleitet, bei bestehender Obdachlosigkeit einzugreifen. Diese wurde in die Zuständigkeit der Bundesländer übertragen. Wenngleich sich die 16 Polizei-, Ordnungs-, Sicherheits- und Verwaltungsgesetze der Länder in Details unterscheiden, hat sich doch eine weitestgehend einheitliche Rechtsprechung hinsichtlich des Schutzes der bedrohten individuellen Rechtsgüter obdachloser Menschen herausgebildet:

> „Nach einhelliger Auffassung stellt die (unfreiwillige) Obdachlosigkeit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar. Daher ist es die Aufgabe der Polizei, durch entsprechende Verwaltungsmaßnahmen (insbesondere Erlass von Einweisungsverfügungen) [...] mit der Einweisung in eine Notunterkunft die unfreiwillige Obdachlosigkeit – also die Störung der öffentlichen Sicherheit – zu beseitigen." (ders.: 9)

Dies bedeutet in Berlin meistens die Unterbringung in einer Notunterkunft, die einen Schutz der individuellen Rechte sicherstellt. Dort bekommen die meisten ein Bett in einem Mehrbettzimmer. Mit einer solchen Maßnahme ist grundsätzlich keine weitere soziale Unterstützung der dort eingewiesenen

Person verbunden. Während in einigen Bundesländern die Ordnungsbehörden eigenständige Behörden sind, übernehmen im Land Berlin die Bezirke die Aufgabe der ordnungsrechtlichen Unterbringung auf der Rechtsgrundlage des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG).

Unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung ist die ordnungsrechtliche Unterbringung nicht nur ein Schutzinstrument, sondern auch als ein Instrument der Inklusion durch Exklusion von Armen zu verstehen. Bereits im Mittelalter erfolgte die Trennung von „würdigen" (arbeitsunfähigen) und „unwürdigen" (arbeitsfähigen) Armen, die öffentliche Unterstützung erhalten sollten bzw. nicht. Zugleich fand auch eine Unterscheidung von „fremden" und „einheimischen" Armen statt, mit der eine Kriminalisierung einherging. Im 17. Jahrhundert wurden in Europa große Internierungsanstalten errichtet, die ursprünglich Häuser der Fürsorge waren. In diesen gelang ein vollständiger Zugriff auf Menschen in Situationen der Wohnungslosigkeit und damit ihre umfassende Kontrolle. Florian Oberhuber schreibt dazu: „Die Internierten einigte nicht eine gemeinsame positive Qualität, sondern nur ihre sichtbare Negation von Ordnung und Sittlichkeit" (Oberhuber 1999: 54). Ziel dieser Anstalten war es nicht nur, obdachlose Menschen zu sammeln, sondern auch zu bessern und zu erziehen. Im Kontext der massenhaften Landflucht als Begleiterscheinung der zunehmenden Industrialisierung wurde im Preußen des 19. Jahrhunderts das liberale Modell der Niederlassungsfreiheit und gleichzeitiger Unterstützungspflicht der Kommunen eingeführt. Ab Mitte des 19. Jahrhunderts wurde den arbeitssuchenden Migrant*innen bei Vorliegen bestimmter Bedingungen sogar ein sog. Unterstützungswohnsitz zur Verfügung gestellt. Doch wie Florian Oberhuber herausarbeitet, lag all diesen Maßnahmen weniger ein Recht auf Unterstützung, sondern vielmehr eine Pflicht zur Vorsorge zugrunde. Wer sich trotz Freiheit nicht selbst versorgen konnte, wurde zur Last und beschränkte damit die Freiheit anderer. So bedeutete die Masse der armen, arbeitsuchenden Menschen eine Gefahr. Ihre vermeintliche Unsittlichkeit und mangelnde Vorsorge wie auch die Tatsache, dass sie sich jeglicher Kontrolle entzogen, stand für eine dunkle, gefährliche Welt (vgl. ders. 1999). Zugleich wurde in dieser Zeit die Rechtskategorie „nichtsesshaft" geschaffen, die Grundlage für staatliches Handeln in den nächsten Jahrzehnten wurde. 1961 wurde dieser Begriff im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) festgeschrieben, mit einem Unterkapitel zu „Hilfen für Gefährdete". Theoretische Grundlage beider Begriffe war ein Modell einer „defizitären Persönlichkeit". Das Ziel von Hilfemaßnahmen bestand dementsprechend in einer Sesshaftmachung und sog. Resozialisierung (vgl. Oberhuber

1999; Marquardt 2013; Schenk 2018). Das individuelle Defizitmodell lebt bis heute in dem diffusen Konzept der „Wohn(un)fähigkeit" weiter (vgl. Kapitel 2.1).

Die heutige Zuordnung von Situationen der Obdachlosigkeit zum Polizei- und Ordnungsrecht beruht auf der Tradition, obdachlose Menschen als Gefährder*innen der (nationalstaatlich organisierten) Gesellschaft zu sehen, die staatlich kontrolliert und diszipliniert werden müssen. So wohnt dem heute dominanten Verständnis vom Schutz der individuellen Rechtsgüter als Teil der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zugleich ein Bestreben der Kontrolle, der Bestrafung und der Disziplinierung inne. Letztlich geht es sowohl bei der moralischen Bewertung von Lebenssituationen, die als individuell spezifisch gelesen werden, als auch bei der Kontrolle von Bewegungen um die Aufrechterhaltung spezifischer Machtverhältnisse.

Wie an dem zitierten Ausschnitt aus meinen Feldnotizen deutlich wird, ist die ordnungsrechtliche Unterbringung ein umkämpftes Feld auf kommunaler Ebene, in dem sowohl im Bereich der Rechtsprechung als auch in konkreten Praktiken vor Ort Zugehörigkeiten und Teilhabe verhandelt werden. Es geht um die Frage, wer untergebracht wird und wer nicht. So gibt es einerseits eine wachsende Zahl an richterlichen Rechtsprechungen, die über eine beantragte ordnungsrechtliche Unterbringung entscheiden. Diese werden von Akteur*innen vor Ort für die individuelle Argumentation hinsichtlich eines solchen Antrages hinzugezogen. Darüber hinaus spielt immer wieder ein Rechtsgutachten eine zentrale Rolle, welches von Rechtsanwalt Karl-Heinz Ruder zur Fragestellung der staatlichen Verpflichtung der ordnungsrechtlichen Unterbringung von Unionsbürger*innen 2015 im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) erstellt wurde. Diesem zufolge handelt es sich bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung um eine durch das Grundgesetz verpflichtende staatliche Aufgabe gegenüber jedem legal in Deutschland lebenden Menschen in Gefahr zur Sicherung seines Überlebens. Stephan Berner, Beamter eines Berliner Sozialamtes, erläuterte es mir anschaulich im Interview:

> Man muss sich mal Folgendes [vorstellen], wir haben folgende Situation, da drüben brennt das Haus. Da kommt die Feuerwehr. Die fragen auch nicht, ob die da drüben wohnen, ob die legal hier sind oder ob die Freizügigkeit haben oder ob die Deutsche sind oder weiß der Teufel was, nee, das Haus brennt, das ist eine Gefahrenlage, evakuieren, löschen. Zack. Kostet Geld, zahlt der Staat. (Interview SB)

Während die Verpflichtung der ordnungsrechtlichen Unterbringung von deutschen Staatsangehörigen in der Praxis nicht angezweifelt wird, ist diese staatliche Verpflichtung gegenüber nicht-deutschen Staatsangehörigen und hier insbesondere gegenüber Unionsbürger*innen wie dem slowakischen Staatsbürger Saša

Piemērs, umstritten. Im Rahmen der zu Beginn dieser Arbeit eingeführten Strategiekonferenz zur Weiterentwicklung der Leitlinien Wohnungslosenhilfe im Land Berlin wurde deutlich, dass sich die Praxis der zwölf Berliner Bezirke voneinander unterscheidet. Dass es sich um eine Interpretation bestehenden Rechts handelt, die durchaus auch anders ausfallen kann, wurde deutlich, als ein Leiter einer Berliner Sozialen Wohnhilfe bei einem Treffen der Leitungen der zwölf Berliner Sozialen Wohnhilfen sagte: „Glauben Sie nicht, dass wir das [erwähnte; Anm. MHA] Gutachten nicht kennen. Wir alle haben es in unseren Behörden vorliegen, wo es gerade von der jeweiligen Rechtsabteilung geprüft wird. Wir werden sehen, zu welchen Schlüssen diese jeweils kommen."[1]

Spürbare Konsequenzen haben diese unterschiedlichen Auffassungen für die Menschen, die eine solche Unterbringung beantragen, zum Beispiel für Saša Piemērs, dessen Antragstellung (vorläufig) erfolglos war und der weiterhin obdachlos auf der Straße bleibt. Die Praxis steht damit im Widerspruch zum scheinbar klaren Prinzip der Gefahrenabwehr, und der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird zu einem Schauplatz von Aushandlungsprozessen um die Regulierung von inner-EU-europäischer Migration.

Im Folgenden nehme ich die Konflikte im Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung obdachloser Unionsbürger*innen genauer in den Blick und stelle kommunales Handeln verwoben mit Praktiken der Migration als Versuche des Regierens inner-EU-europäischer Migration dar. Hierbei schaue ich mir sowohl Makro- als auch Mikropolitiken an und frage, wie Migrationsregulierung in diesem Bereich funktioniert: Wie werden Ein- und Ausschlüsse hergestellt und um welche handelt es sich? Welche Akteur*innen sind beteiligt? Welche Handlungsräume entstehen in diesen Aushandlungsprozessen und wie werden sie gefüllt?

Ein erster offensichtlicher Mechanismus, der obdachlosen Unionsbürger*innen den faktischen Zugang zu einer ordnungsrechtlichen Unterbringung verwehrt, ist die Verknüpfung zweier Rechtsgebiete. Immer wieder wird das Sozialrecht mit dem Ordnungsrecht, also der Gefahrenabwehr, verknüpft. So erklärt beispielsweise ein Berliner Bürgermeister im Rahmen der Strategiekonferenz auf die Nachfrage hinsichtlich der Unterbringung obdachloser Menschen in einem Park (vgl. Kapitel 1): „Wir bieten natürlich keine Unterkunft an, verweisen

1 Hierbei handelt es sich um ein Gedächtnisprotokoll. Dieses Treffen fand weit vor meiner Feldforschung statt. Ich nahm im Rahmen meiner Tätigkeit als Sozialarbeiterin im Projekt „Frostschutzengel" daran teil – einem Projekt für obdachlose Unionsbürger*innen in Einrichtungen der sog. niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe Berlin.

auch nicht auf die Soziale Wohnhilfe, weil wir der Meinung sind, dass diese Menschen keine [Sozialleistungs-; Anm. MHA] Ansprüche haben." (Feldnotizen vom 10.01.2018). Die gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme wird an sozialrechtliche Leistungsansprüche geknüpft. Eine mögliche Erklärung dafür besteht in fehlendem Wissen aufgrund der Verkomplizierung des rechtlichen Rahmens in Folge der Unionsbürgerschaft. Darauf reagieren insbesondere zivilgesellschaftliche Akteur*innen, wie NGOs, und erarbeiten Handreichungen für Praktiker*innen, wie zu verfahren ist (vgl. beispielsweise Der Paritätische Gesamtverband 2017). Eine andere Erklärung verweist auf Gefühle der Überforderung der Mitarbeiter*innen kommunaler Behörden in Anbetracht einer konfusen Ausgangslage. Zum einen gibt es Konfusionen innerhalb des nationalen Rechts, da Obdachlosigkeit zwar sowohl sozialrechtliche als auch ordnungsrechtliche Implikationen hat, diese beiden Rechtsbereiche jedoch voneinander getrennt sind und unterschiedlichen juristischen Logiken (individuelles Leistungsrecht vs. Gefahrenabwehrrecht) folgen. Wie Stephan Berner, ein leitender Mitarbeiter in einem Berliner Bezirksamt, deutlich macht, bestand diese Konfusion nicht seit jeher, sondern ist ein Effekt der Ausschlussregelungen von Sozialleistungen:

> [...] Dieses ganze Thema kommt ja erst mit diesen Anspruchsausschlüssen hoch. Früher war das einfach über Jahrzehnte selbstverständlich, da ist jemand wohnungslos, [...] den [...] bringen wir unter, der kriegt seine Leistung, Sozialhilfe oder später dann SGB II oder was auch immer und dann ist das bezahlt und fertig, so. Ja, und da hat sich keiner Gedanken drum gemacht. Und jetzt sagen sie, ja aber wenn sie keinen Anspruch auf [Leistungen; Anm. MHA] beim Jobcenter haben, na dann können wir die Unterkunft ja gar nicht bezahlen. Und das ist natürlich, [...] das ist schlicht falsch. Weil, die Unterkunft ist der ordnungsrechtliche Teil, die Gefahrenabwehr. Und diesen [...] gedanklichen Spagat zu machen, das fällt vielen äußerst schwer. (Interview SB)

Auf die hier angesprochenen Anspruchsausschlüsse gehe ich in Kapitel 4.2 ein. Weshalb dieses neue Denken in Folge der Ausschlüsse für viele Verwaltungsmitarbeitende „äußerst schwer" ist, bleibt offen. Dies mag zum einen in der Tatsache begründet sein, dass in den exekutiven Positionen innerhalb von Behörden keine juristischen Expert*innen tätig sind, sondern Verwaltungsfachkräfte. Darauf führt auch Stephan Berner die individuelle Überforderung zurück: „Also zunächst mal, [...] die derzeitige Konstellation des Leistungsrechts ist außerordentlich kompliziert. Das anzuwenden ist eigentlich, sage ich mal, von einem, ich [...] sag' mal, normalen hier mitarbeitenden Menschen kaum noch zu verlangen." (Interview SB) Ein ökonomisches Argument mag zudem ebenfalls eine Rolle spielen, da die Kommune die Kosten für eine Unterbringung erstattet bekommt, wenn die untergebrachte Person Sozialhilfeleistungen bezieht. Im Gegensatz

dazu müssen die Kosten aus dem eigenen Budget der Kommune getragen werden, wenn dies nicht der Fall ist.

Hier klingt nicht nur die Eigenschaft von Verwaltungsapparaten an, dass Mitarbeiter*innen sich mit ihnen identifizieren, sondern dass bürokratische Verfahren notwendigerweise regelgeleitet durchgeführt werden. Darauf werde ich in Kapitel 4.3 näher eingehen. Als weitere Erklärung führt Stephan Berner an, dass aufgrund von sehr unterschiedlicher Rechtsprechung die Rechtsentwicklung nicht vorhersagbar ist. Damit sei auch die politische Haltung seiner Behördenleitung nicht klar und es fehle an Orientierung zur Ausgestaltung von Handlungsspielräumen: „Weil, das […] Unionsrecht spielt rein, und dann auch noch die Unterscheidung zwischen Sozialleistungsrecht und Ordnungsrecht, […] die unterschiedliche Rechtsprechung, die überhaupt gar keine […] Linie erkennen lässt, wo soll's eigentlich hingehen." (Interview SB) Deutlich wird ein Verständnis von Recht, nach dem es sich dabei einerseits um quasi neutrale, von der sozialen Wirklichkeit unabhängige Gesetzestexte handelt und andererseits darüber hinausgehend um eine soziale Praxis unterschiedlicher Akteur*innen. Patricia Ewick und Susan Silbey entwickeln für die Analyse der individuellen Erfahrungen mit und Interpretation von Recht im alltäglichen Leben das Konzept der *legal consciousness*. Darunter verstehen sie einen Typus sozialer Praktiken, der soziale Strukturen reflektiert und formt:

> [C]onsciousness is understood to be part of a reciprocal process in which the meanings given by the individuals to their world become patterned, stabilized, and objectified. These meanings, once institutionalized, become part of the material and discursive systems that limit and constrain future meaning making. Consciousness entails both thinking and doing, telling stories, complaining, lumping grievances, working, playing, marrying, divorcing, suing a neighbor, or refusing to call the police." (Silbey 2005: 333 f.)

Für die Erforschung des Rechtsbewusstseins stehen demzufolge soziale Praktiken im Fokus, die daraufhin untersucht werden, inwieweit sie Regeln beinhalten, die den Alltag und die gesellschaftliche Ordnung sicht- und unsichtbar strukturieren. Drei Wege der Deutung und Erfahrung von Recht durch Individuen haben Patricia Ewick und Susan Silbey herausgearbeitet, die sich überlagern und verändern können: „before the law", „with the law" und „against the law". Im Muster des „before the law" wird Recht ideologisch als eine neutrale Größe verstanden, die grundsätzlich vom Alltag getrennt ist. Im Verständnis von „with the law" ist Recht etwas in den alltäglichen Praktiken Nutzbares. „Against the law" schließlich verweist auf ein Verständnis von Recht als einer bedrohlichen, unterdrückenden Kraft, der widerstanden werden muss (vgl. Ewick/Silbey 1998). Erik D. Fritsvold

erkennt in seiner empirischen Forschung ein viertes Muster, das er „under the law“ bezeichnet. Er versteht darunter ein Deutungsmuster von Recht als aktivem Akteur in der Aufrechterhaltung einer illegitimen sozialen Ordnung: „The law not only fails to produce justice as claimed within Against the Law but also actively produces injustice“ (Fritsvold 2009: 820). Diese Perspektive des Rechtsbewusstseins als konstitutives Element des Alltags und sozialer Praxis ermöglicht, einerseits die Kraft von Recht im alltäglichen Leben und andererseits die Komplexität von Situationen und Prozessen sichtbar zu machen. Auf diese Weise können die Vielschichtigkeit und die Verflechtungen von Praktiken unterschiedlicher Akteur*innen erschlossen werden, die dann nicht mehr als konträr (z.B. „wir“ und „der Staat“ in Form von „die Bürokratie“) einander gegenübergestellt werden können. So scheint auch Stephan Berner ein Verständnis dafür zu haben, dass die Mitarbeiter*innen in Verwaltungsbehörden „Recht“ mitgestalten.

In Folge von fortschreitenden Europäisierungsprozessen, bei denen bestimmte rechtliche Kompetenzen der Nationalstaaten an die EU-europäische Ebene abgegeben werden, kommt es zu einer Verflechtung von EU-europäischem und nationalem Recht. Damit vervielfacht sich die Komplexität der Rechtslage und die rechtliche Beurteilung eines Sachverhaltes wird deutlich schwieriger. Wie ich in Kapitel 4.2 ausführen werde, gehört das Rechtsgebiet des Sozialrechts in die Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten. Die nationalen Sozialpolitiken unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Die Europäische Union hat kaum Instrumente, diese zu kontrollieren und kann lediglich über sog. *soft law*-Instrumente versuchen, Einfluss zu nehmen. So erfolgt die Umsetzung letztlich im Rahmen kommunaler Zuständigkeit und Funktionsweisen. Dies bedeutet auch die Interpretation von Gesetzen, die nicht alle soziale Realitäten umfassen. Kommunen werden folglich zu Orten, an denen Zugehörigkeit und Teilhabe verhandelt werden, wie auch Claudio, ein Jurist einer zivilgesellschaftlichen Organisation auf EU-Ebene, ausführt:

> As there is no harmonization of social security law, labour law, each country [has its] own social law, so then they can put in place their own rules, so it’s very difficult to control and […] then it’s in the end of the local administration and […] of course, they just have to follow the rules, […] in the local administration they are not trained to […] know how EU law is supposed to be applied, so by the end they just say, no, it’s like that, it’s like that, ok, you have no choice. (Interview CF)

Auch hier wird auf ein Rechtsbewusstsein bei den Verwaltungsmitarbeiter*innen des „before the law“ verwiesen und Recht als eine abstrakte, autonome Größe unabhängig von den Erfahrungen des Alltags verstanden: „The law is perceived as truely neutral; all persons regardless of individual characteristics are treated

equally before the law. These majestic, formalized system give the law a static quality that increases its perceived legitimacy“ (Fritsvold 2009: 804). Max Weber zufolge handelt es sich bei diesem Verständnis von Recht um eine entscheidende Bedingung für das Funktionieren von Verwaltungsapparaten (vgl. Kapitel 4.3). Die Vermischung der beiden Rechtsgebiete ist demzufolge nicht als schlichte Sachunkenntnis zu verstehen, sondern zum einen als Ausdruck eines spezifischen Rechtsverständnisses und zum anderen als ein Effekt einer komplexen rechtlichen Gemengelage. Darin entstehen in Folge ungeregelter Bereiche, nicht zuletzt hervorgerufen durch Praktiken der Migration, Handlungsspielräume, die letztlich die Hervorbringung eines gesellschaftlichen „drinnen“ und „draußen“ zur Folge haben. Dies schließt allerdings fehlendes Wissen oder bewusst diskriminierende Handlungsweisen einzelner Akteur*innen nicht aus.

Wie kommt es, dass die Rechtslage und die daraus resultierenden Handlungskonsequenzen für die einen klar und eindeutig zu sein scheinen und für andere Raum für weitere Handlungsoptionen lassen? Oder anders gefragt: Welche Themen und Motive liegen hinter den alltäglichen Praktiken der Zugangsregulierung zu ordnungsrechtlicher Unterbringung für Unionsbürger*innen, die durch das kodifizierte Recht nicht reguliert werden?

Zum einen geht es um die Frage der grundsätzlichen Notwendigkeit von Unterbringung als gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahme, die auf unterschiedliche Bewertungen von individuellen Notlagen entlang nationalstaatlicher Konzepte verweist. Zum anderen geht es um die Aushandlung zwischen individueller Verantwortung und staatlicher Zuständigkeit grundsätzlich, aber auch um die Aushandlung der Frage, welcher Nationalstaat zuständig ist. Dies wird am Konzept der (un-)freiwilligen Obdachlosigkeit deutlich. Hierbei wird einerseits die Schuldfrage verhandelt, die bereits im Mittelalter bedeutsam war. Andererseits geht es um die Verhandlung von Zuständigkeiten und den daraus resultierenden Handlungsanforderungen an unterschiedliche Akteur*innen. Die Frage der Schuld findet ihre Entsprechung in dem Konzept der „freiwilligen“ bzw. „unfreiwilligen“ Obdachlosigkeit, das insbesondere mit der Debatte zu Obdachlosigkeit von Unionsbürger*innen neue Bedeutung gewinnt. Darauf greift beispielsweise der Staatssekretär der Senatsverwaltung für Inneres und Sport bei der ersten Berliner Strategiekonferenz zurück, wenn er das konkrete behördliche Vorgehen bei einem Unterbringungsantrag erläutert: „Zunächst einmal sei nötig, erst einmal zu klären, ob eine freiwillige oder eine unfreiwillige Obdachlosigkeit vorliege. Dabei kann es gut sein, dass sich die Einschätzung nach dem gesetzlichen Rahmen und nach menschlichem Ermessen unterscheiden. Wenn eine Einweisung abgelehnt wird, ist der ordnungsrechtliche Handlungsrahmen

erschöpft.“ (Feldnotizen 10.01.2018) Relativ deutlich tritt hier die Verschiebung der Ursachen von Situationen der Obdachlosigkeit in den Bereich individueller Verantwortung zutage, womit eine Individualisierung der Notlage stattfindet. Für diese Unterscheidung bestehen keine bezirksübergreifenden Regelungen. Eine Prüfung der unfreiwilligen Obdachlosigkeit erfolgt tatsächlich häufig als erstes in der Praxis der Sozialen Wohnhilfen. In meinen Feldnotizen während meiner Hospitation in einer Berliner Sozialen Wohnhilfe notierte ich dazu:

> Vor Marlene [Mitarbeiterin der Unterbringungsstelle einer sozialen Wohnhilfe; Anm. MHA] sitzen zwei Frauen, eine übersetzt vor allem Deutsch-Rumänisch bzw. Rumänisch-Deutsch. Marlene übernimmt als erstes die Zuständigkeitsklärung und findet nach einem Blick ins Melderegister heraus, dass [BEZIRK] für die Frau zuständig ist. Die Übersetzerin erklärt ihr, dass sie dort bereits dreimal waren und [BEZIRK] sage, dass sie sie ohne einen Jobcenter-Bescheid nicht unterbringen werden. Dies habe sie sogar schriftlich mit und zeigt diesen Brief. Sie sagt, dass sie nicht noch einmal dorthin gehen wollen. Marlene antwortet lediglich, dass es darum nicht ginge. Sie reden noch eine Weile hin und her, aber das ändert nichts an ihrer Aussage, so gehen die beiden Frauen schließlich unverrichteter Dinge von dannen. (Feldnotizen 27.03.2018)

Diese Situation macht deutlich, dass die Frage der „Zuständigkeit“ entscheidend für den gesamten weiteren Ablauf ist. Ergibt die Überprüfung, dass die Behörde nicht zuständig ist, kommt es zu keinerlei Aktivität. Als ob die beiden Frauen ins Nichts hineingesprochen hätten, verlassen sie schließlich das Büro der Mitarbeiterin. Diese hatte sich nicht weiter mit ihnen und ihrer Situation auseinandergesetzt als klar war, dass sie nicht „zuständig“ ist. Worum genau handelt es sich bei dem Konzept der „Zuständigkeit“, das hier grundsätzlich über Aktivität oder Nicht-Aktivität zu entscheiden scheint? Max Weber zufolge handelt es sich um eine Grundkategorie von Herrschaftsordnungen und damit von bürokratischen Systemen, nämlich um einen „sachlich abgegrenzten Bereich von Leistungspflichten“ (Weber 1972: 125) mit klar abgegrenzten Machtinstrumenten zur Durchsetzung der Ordnung. Aus diesem Organisationsprinzip ergeben sich klar umrissene Aufgaben und Befugnisse der Mitarbeiter*innen einer Behörde, was letztlich zu einer effizienten Arbeitsorganisation führen soll (vgl. ebd.). Im deutschen öffentlichen Recht wird zwischen der sachlichen und der örtlichen Zuständigkeit unterschieden. Die sachliche Zuständigkeit orientiert sich an der im Verfassungsrecht verankerten staatlichen Gewaltenteilung, die örtliche Zuständigkeit folgt aus dem Föderalismus, demzufolge die öffentlichen Gewalten auf die drei Ebenen Bund, Länder und Kommunen verteilt sind.

In meiner Feldforschung begegnete mir das Prinzip der „Zuständigkeit“ immer wieder verknüpft mit der Frage, welche*r Akteur*in handeln muss, und der

Hoffnung des*r Fragestellers*in, möglichst nicht selbst zuständig zu sein. So ein weiteres Beispiel in der Sozialen Wohnhilfe:

> Eine Kollegin kommt zu Paulina und teilt ihr lachend mit: 'Du hast leider noch EU-Bürger'. Auch Paulina lacht. Die beiden so angekündigten Menschen kommen herein, es handelt sich um eine Frau und einen Mann, der für sie dolmetscht. Ich sitze [...] hinter Paulina und schaue ihr über die Schulter. Als erstes schauen wir wieder ins Melderegister – ja, die Frau ist im Bezirk [BEZIRK] angemeldet. Anschließend googelt Paulina die Meldeadresse und findet heraus, dass es ein Hostel in [BEZIRK] ist. Dann erklärt sie mir, dass ein Hostel nicht zuständigkeitsbegründend ist, deswegen sei nicht [BEZIRK] zuständig, sondern, wie sie nach einem Blick auf den Geburtsmonat der Frau weiß, [ANDERER BEZIRK]. Dann erklärt sie es den beiden und gibt ihnen ihre Papiere zurück. Nachdem diese gegangen sind, entschuldigt sie sich bei mir und sagt lachend: 'Leider doch nicht!' Die Kollegin von nebenan kommt zurück und fragt: 'Und, du warst schon wieder nicht zuständig, oder?' 'Nein, weil Hostel.' 'Ach, das tut mir leid' sagt sie lachend. 'Ja, mir auch', antwortet Paulina augenzwinkernd. (Feldnotizen 26.03.2018)

Neben der Frage, welche Organisationsebene sich mit der Notsituation der vorsprechenden Person befassen muss, stellt sich auch die Frage nach der Interventionsnotwendigkeit auf der vertikalen Ebene. Innerhalb Berlins geht es darum, welcher der zwölf Bezirke angesprochen ist, im bundesweiten Kontext stellt sich die Frage nach der Kommune. Obdachlose Unionsbürger*innen und Praktiker*innen berichten immer wieder von sog. „vertreibenden Hilfen". Wie ein Politiker einer westdeutschen Kommune berichtet, kommt es auch zwischen Kommunen zu vertreibenden Praktiken: „Also das ist auch immer ein bisschen Katz-und-Maus-Spiel, also man schließt eine Lücke jetzt, dann taucht irgendwo 'ne neue auf und dann immer ja ein bisschen gucken, wer hat welche Idee und [...] welches Schlupfloch ist woanders, also das ist so sehr [...] was für Leute mit viel Ausdauer, sagen wir es mal so." (Interview KD) Hier schwingt die Idee der freiwilligen Obdachlosigkeit ebenso mit wie das Verständnis von Recht als ein (Katz-und-Maus-) Spiel, in dem jede*r Akteur*in gewinnen will („with the law"). Dazu handeln sie so, dass sie ihre Interessen möglichst durchsetzen können: „Individual players are expected to act purposefully in their own best interests and to manipulate legal rules, which are perceived to be malleable" (Fritsvold 2009: 804). In der Beschreibung kommunalen Handelns als Spielzüge durch den Kommunalpolitiker werden allerdings die asymmetrischen Machtverhältnisse verschwiegen, die einerseits unterschiedliche Möglichkeiten eröffnen, die Spielregeln zu manipulieren, und die andererseits in einem hohen Maß an sozialer Verletzlichkeit resultieren. Nicht zuletzt verharmlost mein Interviewpartner mit der expliziten Bezeichnung der miteinander verflochtenen Handlungsent-

scheidungen von Kommunen und Rechte einfordernden Personen als Spiel die existenzielle Situation von Menschen in Situationen der Obdachlosigkeit. Grundsätzlich wird das Prinzip der „Zuständigkeit“, wie es zustande kommt und welche Konsequenzen daraus erwachsen, nicht grundsätzlich infrage gestellt. Vielmehr nehmen es die genannten Verwaltungsmitarbeiter*innen als gegebenes Prinzip der Arbeitsorganisation hin, ohne es auf seine Funktion und seine Sinnhaftigkeit zu prüfen. Hierbei handelt es sich Max Weber zufolge um ein zentrales Prinzip von Verwaltungsapparaten: Die Anerkennung der Regeln als legal und legitim (vgl. Weber 1972).

Ist erst einmal die Frage der Zuständigkeit und damit nach der Handlungsnotwendigkeit positiv geklärt, wird von den Mitarbeiter*innen der Sozialen Wohnhilfe als Zweites die Notwendigkeit einer ordnungsrechtlichen Unterbringung überprüft. Das bedeutet, dass das tatsächliche Fehlen von Obdach festgestellt wird. Stephan Berner erklärt, dass dies meistens im Gespräch durch den*die einzelne Mitarbeiter*in vorgenommen wird:

> Ob jemand obdachlos oder wohnungslos ist, muss ich ja ordnungsrechtlich feststellen, als Behörde. So, der kommt zu mir, erzählt mir irgendwas oder weist das vielleicht auch nach, […] manch einer hat ja noch sein […] Räumungsurteil oder ist bekannt hier, weil wir darüber was wissen. In der Regel ist die Prüfung jetzt auch nicht so, meistens reden wir mit denen und dann sagen wir ok, alles klar, bringen wir unter. (Interview SB)

Diese Entscheidung, die durch eine*n einzelne*n Mitarbeiter*in vorgenommen wird, ist subjektiv beeinflussbar, es gibt Handlungsspielräume, die in unterschiedlichen Richtungen genutzt werden können. In der folgenden Situation macht beispielsweise die bereits genannte Mitarbeiterin Marlene deutlich, dass ihre Entscheidung von der Glaubwürdigkeit der beantragenden Person abhängt. So erklärt sie im Hinblick auf die beiden o.g. Personen, „dass sie diesen beiden Frauen nicht glaubt. Sie würde sich im Falle der Zuständigkeit eine Bestätigung bringen lassen, dass sie da nicht mehr wohnen kann. Ohne eine solche Bestätigung glaube sie der Frau nicht, dass sie obdachlos ist.“ (Feldnotizen 27.03.2018) Der Bereich des Ordnungsrechts stellt sich hier als ein „terrain for tactical encounters“ (Ewick/Silbey 1998: 28) dar, in dem in diesem Fall eine wohnungslose Frau staatliche Leistungen beantragen möchte. Bei der Bearbeitung eines solchen Antrages zeigen sich Spielräume, in denen die Behördenmitarbeiter*innen auch über die Zugangsbarrieren zu behördlichen Leistungen entscheiden können. So erfolgt die Einschätzung über die grundsätzliche Notwendigkeit einer Unterbringung als gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahme auf Grundlage unterschiedlicher Bewertungen der individuellen Notlagen. Daran wird deutlich, dass das büro-

kratische Verwaltungssystem zwar in der Theorie gut durchstrukturiert ist und Entscheidungen damit transparent und objektiv getroffen werden können, in der alltäglichen Praxis des Verwaltungshandelns jedoch Handlungsspielräume bestehen, die individuell unterschiedlich genutzt werden können.

Hierbei können nationalstaatliche Konzepte eine Rolle spielen. Praxisberichten zufolge wird insbesondere bei nicht-deutschen Staatsangehörigen auf das Konzept der „freiwilligen Obdachlosigkeit" zurückgegriffen. An empirischen Daten dazu mangelt es bisher. An diesem Beispiel wird der methodologische Nationalismus deutlich, der in den Aushandlungen um die Zuständigkeit für Interventionen eine Rolle spielt. Nationalstaaten werden als „natürliche" Formen von gesellschaftlicher Organisation verstanden, die dem Handeln zugrunde liegt. Dementsprechend wird auch die Beziehung zwischen Bürger*in und Staat, die zugleich Bindungen innerhalb der politischen Gemeinschaft schafft, spezifisch in einem nationalstaatlichen Rahmen gedacht (vgl. Gosewinkel 2008). Dies prägt die Bestimmung von Öffentlichkeit und privatem Raum und wer „drinnen", d.h. Mitglied der Gemeinschaft ist, und wer nicht und damit „draußen" ist. Mit der Perspektive einer nationalstaatlichen Rahmung besteht die europäische Gesellschaft aus der Addition der Gesellschaften der europäischen Nationalstaaten (vgl. Beck 2005). „Freiwillig obdachlos" gelten dann beispielsweise Unionsbürger*innen in Deutschland, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat über eine Meldeadresse verfügen. Diese nationalstaatliche Konzipierung von Situationen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen und Möglichkeiten ihrer Überwindung zeigt sich auch an den häufig auftretenden Debatten um die Rückkehr in den Staat der individuellen Staatsangehörigkeit, da dieser für „seine" Staatsangehörigen zuständig sei. Dies manifestierte sich beispielsweise in der Aufnahme der Kostenregelung in die Bundesgesetzgebung unter dem Stichwort „Überbrückungsleistungen". Dabei handelt es sich um sehr beschränkte Leistungen, die ausländische Staatsangehörige in Notlagen einmal in zwei Jahren für einen Zeitraum bis zur Ausreise, längstens jedoch für einen Monat, erhalten können. Wenngleich nicht im Gesetzestext an sich, so wird doch in der Gesetzesbegründung explizit erläutert, dass die Kosten für eine Rückfahrt Bestandteil solcher Überbrückungsleistungen sein können:

> Daneben wird den Leistungsberechtigten ein Anspruch auf ein Darlehen für die angemessenen Aufwendungen einer Rückfahrt eingeräumt, da die Betroffenen neben den Leistungen für Ernährung, Obdach und Körperpflege keine weiteren Leistungen erhalten und womöglich die Rückfahrt nicht selbst finanzieren können. Ein solcher Anspruch ist notwendig, da die jederzeitige Möglichkeit der Rückreise den wesentlichen Unterschied zu Asylsuchenden darstellt. (Deutscher Bundestag 2016: 17)

Bemerkenswert ist, dass es sich bei den Reisekosten lediglich um ein Darlehen handelt, welches die betreffende Person zurückzahlen muss. Dies verweist nicht zuletzt auch auf eine Bewertung der Notlage als individuelle Verantwortung. Zum anderen ist die explizite Abgrenzung zu asylsuchenden Menschen in der Begründung bemerkenswert, an der eine Differenzierung von Mobilitäten in Deutschland deutlich wird. In Kapitel 7 werde ich darauf zurückkommen.

4.2 Von der „Lenkungswirkung" eines Gesetzes – inner-EU-europäische Migrationsregulierung mit nationalem Sozialrecht

Wie sich in der Situation, die diesem Kapitel einführend vorangestellt wurde, bereits andeutet, ist das nationalstaatliche Sozialrecht von großer Relevanz für die EU-interne Migrationsregulierung. So führte Frau Fischer, die Sachbearbeiterin des Sozialamtes, die angezweifelte Freizügigkeit als einen Grund für die Versagung von Leistungen nach dem SGB XII durch das Sozialamt an. Und Frau Marten, die Sozialarbeiterin der Sozialen Wohnhilfe, schickte uns zum Jobcenter, damit Saša Piemērs existenzsichernde Sozialleistungen nach dem SGB II beantrage. Im selben Atemzug verweist sie auf das Sozialgericht und deutet damit die Möglichkeit eines juristischen Konfliktes an, der mit Instrumenten des Rechtssystems ausgehandelt werden kann.

Um die aktuelle deutsche Gesetzeslage, aber auch die damit verbundenen Konflikte und Aushandlungen besser zu verstehen, ist zunächst ein Rückblick auf die Entwicklung der Rechtsprechung zu transnationalen sozialen Rechten innerhalb der EU notwendig. Hierbei beziehe ich mich überwiegend auf die Habilitationsschrift von Sonja Buckel, in der sie u.a. am Beispiel der Entwicklung sozialer Rechte innerhalb der Europäischen Union eine hegemonietheoretische Diskursanalyse des Rechts vornimmt (vgl. Buckel 2013). Mit dem folgenden holzschnittartigen Rückblick auf ausgewählte Rechtsentscheidungen zeige ich die Kontingenz der rechtlichen Exklusionen des deutschen Sozialrechts auf und nehme ihre Einbettung in EU-europäische Aushandlungsprozesse vor.

Sonja Buckel zeigt in ihrer Arbeit, dass Recht „ein spezifisches geronnenes soziales Verhältnis, das heißt [eine] soziale Form, genauer: [eine] Rechtsform" (dies. 2013: 29) ist. Nach solchem „before the law"-Verständnis wird „Recht" im Zusammenwirken verschiedener Akteur*innen erzeugt, beispielsweise von demokratischen Institutionen, Gerichten, einzelnen Gerichtsentscheidungen, Kommentaren, Fachliteratur, Rechtstheorien, Gutachten und gesellschaftlichen Normbildungsprozessen. So tragen Einzelne zum Bestehen bzw. zur Veränderung

des bestehenden Rechts bei, wenn sie sich auf das Recht berufen und es richterlich einklagen. Daran anknüpfend zeigt Sonja Buckel anhand einer diskurstheoretischen Analyse relevanter Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) auf, dass sich insbesondere seit der Einführung der Unionsbürgerschaft 1992 mit dem Maastrichter Vertrag eine europäische Bürger*innenschaft herausbildet und wie daran anknüpfend soziale Rechte dieser europäischen Bürger*innen entstehen. Dabei kommt dem EuGH, der zunächst relativ unbeobachtet soziale Rechte für Nichterwerbstätige generierte, eine entscheidende Rolle zu. Diese Entwicklungen haben nicht nur für individuelle Personen Konsequenzen, sondern sie implizieren darüber hinaus „gravierende Transformationen […], die eine Art beginnende europäische Wohlfahrtsstaatlichkeit markieren" (dies.: 83). Indem ich im Folgenden zentrale Rechtsentscheidungen grob nachzeichne, möchte ich auch die aktuellen Debatten weiter erschließen, denen ich mich anschließend genauer zuwenden werde. Daran zeigt sich sowohl das Ringen um transnationale soziale Rechte und damit auch um die Gestalt der EU-europäischen Gesellschaften als auch die Herausforderung dieser durch Praktiken der Migrant*innen, nicht zuletzt auch mit Rückgriff auf rechtliche Instrumente.

Die Entwicklung sozialer Rechte innerhalb der EU ist untrennbar mit dem Freizügigkeitsrecht und der Etablierung der Unionsbürgerschaft verbunden. Wenngleich es seit 1979 verschiedene Versuche der Europäischen Kommission gab, das bis dahin für Arbeitnehmer*innen bestehende Freizügigkeitsrecht innerhalb der Europäischen Union auf Menschen unabhängig von ihrer Eigenschaft als Arbeitskraft auszuweiten, erfolgte dies erst 1993 mit dem Maastricht-Vertrag. Darin wurden die Unionsbürgerschaft und das Freizügigkeitsrecht in Art. 17 EG (Art. 20 AEUV) bzw. Art. 18 EG (Art. 21 AEUV) in die Europäischen Verträge eingeschrieben. Mit der Verabschiedung der neuen Freizügigkeits- bzw. Unionsbürgerrichtlinie 2004 erfolgte ein „politische[r] Durchbruch" (dies.: 92), da nun erstmals die Unionsbürgerschaft als offizieller Status aller Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten mit einem allgemeinen Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union im Primärrecht verankert und im Sekundärrecht umgesetzt wurde.

Tatsächliche rechtliche Relevanz bekamen diese Grundlagen jedoch erst im Zuge einer Legitimationskrise der EU Ende der 1990er-Jahre, als die Forderungen nach einer Sozialunion in Folge wachsender sozialer Probleme als Begleiterscheinung des bis dahin überwiegenden neoliberalen Paradigmas lauter wurden. So wandte sich der EuGH in seinem Urteil zur Rechtssache Martínez Sala 1998 erstmals den sozialen Rechten zu. Dieses Urteil wird in der Literatur einheitlich als Kehrtwende in der bisherigen Rechtsprechung gesehen. Vassilis

Hatzopuolos beschreibt es als Beginn einer „unaufhaltsame[n] Evolution des Binnenmarktes von einem bloß ökonomischen Feld hin zu einem solchen, in welchem das Recht die sozialen Parameter des Einheitsprozesses in Rechnung stellt" (Hatzopoulos 2005: 1605, zitiert nach Buckel 2013: 97). Der EuGH bezog sich hier erstmals nicht auf die Arbeitnehmer*inneneigenschaft der Klägerin, sondern auf drei Normen, die auch in den folgenden Rechtsentscheidungen die zentralen Bezugspunkte bleiben sollten: Freizügigkeit (Art. 18 EG), Diskriminierungsverbot (Art. 12 EG) und Unionsbürgerschaft (Art. 17 EG). Der EuGH urteilte u.a. mit dem persönlichen Anwendungsbereich von Art. 12 und argumentierte mit dem weitgehenden Ansatz für die Klägerin, dass „[d]ie einzige Voraussetzung, um in den Schutzbereich des Diskriminierungsverbotes zu kommen, [...] neben der Unionsbürgerschaft der rechtmäßige Aufenthalt in einem anderen Mitgliedsstaat" (dies.: 104 f.) sei. Damit wurde nicht nur das Recht auf Gleichbehandlung von der wirtschaftlichen Aktivität gelöst, sondern auch soziale Rechte entterritorialisiert. Gegen dieses Urteil gab es viele Widerstände, dennoch schloss das nächste Urteil einige Jahre später an dieser eingeschlagenen Kehrtwende an und machte deutlich, dass die Entscheidung in der Rechtssache Sala kein Einzelfall war. Dadurch, dass im Streitfall Grzelczyk vom 20.09.2001 erneut die sozialen Rechte einer nicht-erwerbstätigen Person verhandelt wurden, stellten sich nun vermehrt die Fragen nach Kompetenzen, nach der Zuständigkeit für Sozialpolitik sowie der Bedeutung von nationaler Staatsangehörigkeit. Wie Buckel herausarbeitet, taucht in den Reaktionen auf beide Urteile bereits die im Migrationsdiskurs bekannte Metapher des „Dammbruchs" auf. Der dahinter liegenden Vorstellung von – ähnlich Naturkatastrophen – unkontrollierbarer Zuwanderung knüpft an das Motiv der sog. „Sogwirkung" an, dem ich während meiner Forschung annähernd überall begegnet bin. Seit Anbeginn der Verankerung sozialer Rechte in Europa gab es die Befürchtung, „Staaten mit der großzügigsten Regelung [könnten] gerade Personen ohne reguläres Einkommen anziehen. Das wiederum könnte nationale Behörden zu einem Abbau nationaler sozialer Rechte für alle Anspruchsberechtigten veranlassen" (dies.: 101). Diese unterschiedlichen Interessen aufnehmend, setzte sich der EuGH in der Rechtssache D´Hoop vom 11.07.2002 mit der Frage nach möglichen Rechtfertigungen von Ungleichbehandlung auseinander. Dazu bedienten sich die Richter*innen des Verhältnismäßigkeitsprinzips, nach dem eine Diskriminierung dann gerechtfertigt ist, wenn der Schutz öffentlicher Interessen dies erforderlich mache. Allerdings müssten die Rechtseinschränkung und das einzuschränkende Verhalten „in einem gewissen Verhältnis" (EuGH, Slg. 1955/1956, 297 (311), zit. nach Buckel 2013: 117) zueinanderstehen.

Im Urteil zur Rechtssache Collins vom 23.03.2004 folgte der EuGH seiner bisherigen weitgehenden Interpretation des Rechts auf Gleichbehandlung und ging zugleich ein Zugeständnis gegenüber national-protektionistischen Stimmen ein, die immer stärker auf die Risiken eines „Sozialtourismus'" verwiesen. So urteilten die Richter*innen, dass ein Wohnsitz in dem Land erforderlich ist, in dem ein Mensch Sozialleistungen begehrt. In den Urteilen Trojani und Bidar aus den Jahren 2004 und 2005 löste sich die Rechtsprechung weiter von den Kriterien der Staatsangehörigkeit und der Erwerbstätigkeit und ersetzte diese durch transnationale soziale Rechte. Zugleich kristallisierten sich legale und legitime Möglichkeiten ihrer Einschränkung heraus:

> In relation to Union citizens, nationality criteria now no longer can be used to protect or regulate access to social benefit schemes. In principle, Community law demands the de-nationalisation of European welfare states. At the same time, however, Trojani and Bidar demonstrate that Community law does not necessarily order the de-territorialisation of welfare states. Some social benefits [...] can be reserved for residents to the exclusion of non-residents. Residence requirements, not nationality requirements, constitute the proper tools for regulating cross-border access to social assistance, student aid and other tax-funded social benefit schemes. (Van der Mei 2005: 207)

In den folgenden Urteilen wird diese Linie der Wohnsitzerfordernisse anstelle von Nationalitätserfordernissen beibehalten und die politische Bedeutung der Europäischen Gemeinschaft wird, wie Sonja Buckel schlussfolgert, wichtiger als ihre ökonomistische Tradition (vgl. dies.: 144). Ab 2008 überwiegen allerdings die national orientierten Strategien und der EuGH überschreitet in der Entscheidung Förster vom 18.11.2008 erstmals nicht die Grenzen der Richtlinie. Vielmehr wird mit diesem Urteil, welches in die Zeit der Wirtschaftskrise fällt, die Notwendigkeit einer Mindestaufenthaltsdauer der Person im Mitgliedstaat der Antragstellung anerkannt. Doch bleibt dies (vorerst) eine Ausnahme, schon das folgende Urteil Vatsouras/Koupatantze vom 04.06.2009 knüpft grundsätzlich an die bisherige Linie an. Allerdings wird auch hier bestätigt, dass eine gezielte Zuwanderung in Sozialsysteme verhindert werden darf. Dies müsse jedoch im Rahmen einer genauen Prüfung erfolgen, ein unbefristeter Ausschluss von Arbeitsuchenden mit bereits bestehendem Kontakt zum Arbeitsmarkt sei unzulässig.

An dieser Stelle endet Sonja Buckels Analyse der Rechtsprechung. Sie kommt zu dem Schluss, dass die proeuropäischen, auf eine europäische Sozialunion hin orientierten Kräfte die Oberhand gewonnen und sich durchgesetzt haben. Doch entwickelte sich die Rechtsprechung in der Folgezeit weiter. In den späteren relevanten Urteilen des EuGHs zeigt sich, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung

und die individuellen Einzelfallprüfungen zum Anknüpfungspunkt für nationalprotektionistische Strategien wurden. Ich teile die Einschätzung von Lisa Riedner, dass die folgenden Aushandlungen „sich in Richtung einer entlang von Nützlichkeitslogiken stratifizierten und bedingten Marktbürgerschaft [bewegten], statt den Pfad in Richtung einer Sozialunion der Bürger*innen einzuschlagen" (Riedner 2018: 265).

In der Rechtssache Dano urteilte der EuGH am 11.11.2014 unter Berücksichtigung der Koordinierungsverordnung 883/2004 und der Unionsbürgerrichtlinie, dass der Ausschluss von beitragsunabhängigen Sozialleistungen zulässig ist, wenn kein rechtmäßiger Aufenthalt der beantragenden Person nach der Unionsbürgerrichtlinie vorliegt. Im Fall der weder erwerbstätigen noch arbeitsuchenden Unionsbürgerin Elisabeta Dano und ihres in Deutschland geborenen Kindes betraf dies die existenzsichernden Sozialleistungen sowie den Krankenversicherungsschutz. Anuscheh Farahat kommentiert diese Entscheidung des EuGHs als problematisch. Durch die Einbeziehung der systemfremden Perspektive des Aufenthaltsrechts in Fragen der Koordinierung sozialer Systeme käme es zu einem Rütteln „an den Grundfesten des europäischen Sozialmodells" (Farahat 2014) und das Ziel des koordinierenden Sozialrechtes würde ausgehöhlt. So gehe es bei diesem Urteil weniger um die Absicherung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes, sondern vielmehr um die Begrenzung des Freizügigkeitsrechts. Darüber hinaus „lässt sich nicht übersehen, dass sich in der neuen Rechtsprechungslinie die Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten durchsetzt" (Dzierzanowska-Luczyn 2016: 4).

Das Urteil Dano war der Anfang einer Kehrtwende. Die folgenden Urteile Alimanovic vom 15.09.2015 und García Nieto vom 25.02.2016 folgten grundsätzlich dieser restriktiven Rechtsprechung. In der Rechtssache Alimanovic ging es jedoch im Unterschied zu Frau Dano um eine Frau, die wie ihre älteste Tochter arbeitsuchend war, beide hatten auch bereits in Deutschland gearbeitet. Anuscheh Farahat schlussfolgert, dass hier eine deutliche Erweiterung der Möglichkeiten des Sozialleistungsausschlusses für Unionsbürger*innen vorgenommen wurde, was „neuerlich und nachteilig die Konzeption der Unionsbürgerschaft als inklusive und identifikationsstiftende Bürgerschaft" (Farahat 2015) veränderte. Auch Daniel Thym diagnostiziert mit diesem Urteil eine Kehrtwende in der Rechtsprechung, die auf nichts geringeres als das Konzept der Unionsbürgerschaft an sich verweist:

> Mit der 'Bürgerschaft' übernahm der Vertrag von Maastricht einen Begriff, der seit jeher als Projektionsfläche für Vorstellungen vom guten Leben und einer gerechten Gesellschaft dient und gerade wegen dieser Offenheit traditionell die Forderung nach

> sozialer und politischer Inklusion anleitet. [...] Luxemburg behandelt [in diesem Urteil; Anm. MHA] die Unionsbürgerschaft im Kern als rechtliche Konstruktion, nicht als Projektionsfläche für die soziale und politische Imagination einer gerechten Gesellschaft. (Thym 2014)

Damit geht auch eine veränderte Rolle des EuGHs im Diskurs um soziale Rechte innerhalb der EU einher. Trat er bisher in dieser Frage als ein progressiver, an einem guten Leben für alle orientierten aktiven Akteur auf, zieht er sich nun eher aus dem politisch-gestaltenden Bereich zurück und wird, wie Daniel Thym es treffend formuliert, zum „Techniker des Rechts" (ebda.), der sich auf technische Normen und Rechtssystematiken beruft, anstatt auf die visionären Kräfte eines sozialen Europas. Dies ist in einem zeitgeschichtlichen Kontext zu sehen, in dem die Europäische Union als Gemeinschaft immer stärker in der Kritik steht und nationalstaatliche Kräfte an Bedeutung gewinnen. Es deutet sich an, dass mit Blick auf eine grundsätzliche Europäisierung in Form der EU die nationalen Interessen gegenüber transnationalen Rechten wieder stärker im Vordergrund stehen. Wobei sich die Frage stellt, ob denn die Akzeptanz der Europäischen Union tatsächlich durch Abschottungsmaßnahmen erhöht werden kann oder nicht eher tatsächliche Maßnahmen der transnationalen Solidarität zur Schaffung einer „Sozialunion" viele Menschen von dem „Projekt Europa" überzeugen würden. Abgesehen von den konkreten Inhalten wird hier deutlich, dass eine Analyse, die von einem Verständnis von Recht als sozialer Praxis statt als von äußeren Rahmenbedingungen unabhängige Größe ausgeht, die Komplexität der Prozesse sichtbar werden lässt. So stellt auch Daniel Thym mit Blick auf den EuGH metaphorisch fest: „Der EuGH ist kein Autist, sondern achtet auf das integrationspolitische Umfeld" (ebd.). Dieses wird entscheidend von den nationalstaatlichen Politiken geprägt, die wiederum mit EU-gesetzlichen Rahmungen verflochten sind.

Hinsichtlich des aktuellen bundesgesetzlichen Rahmens ist ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2010 zentral. Dieses stellte in seinem Urteil vom 09.02.2010 fest, dass aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums folgt. Dementsprechend sei der Staat dazu verpflichtet, jeder hilfebedürftigen Person „diejenigen materiellen Voraussetzungen [zu sichern], die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind." (1 BvL 1/09) Die Ermittlung der Höhe dieser materiellen Voraussetzungen soll laut Bundesverfassungsgericht „in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren"

(ebd.) erfolgen. Dieses Grundrecht ist in den Sozialgesetzbüchern, insbesondere II und XII, umgesetzt. Die dort jeweils festgelegten Sozialleistungen nach SGB II und SGB XII sind „Teil der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und damit Teil der Leistungen zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums" (BMAS 2020a) und sollen das soziokulturelle Existenzminimum sicherstellen. Dieser Rechtsanspruch gilt grundsätzlich für alle

Personen, die

1. das 15. Lebensjahr vollendet und die Altersgrenze nach § 7a noch nicht erreicht haben,
2. erwerbsfähig sind,
3. hilfebedürftig sind und
4. ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben (§7 SGB II).

Während grundsätzlich alle Menschen, die in prekären Lebenslagen sind und das Existenzminimum nicht aus eigener Kraft erwirtschaften können, einen Anspruch auf diese Leistungen haben, wurden im Dezember 2016 mit dem „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II und in der Sozialhilfe nach dem SGB XII" Änderungen verabschiedet, die Menschen in bestimmten Konstellationen von Sozialleistungen nach SGB II und XII ausschließen. Demnach sind nichterwerbstätige Unionsbürger*innen in den ersten fünf Jahren ihres rechtmäßigen Aufenthaltes in Deutschland von Sozialleistungen ausgeschlossen, solange sie keinen Arbeitnehmerstatus oder einen anderen Freizügigkeitsgrund (z.B. Daueraufenthalt, Familienangehörige) nachweisen können (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 SGB II). In dieser Zeit haben sie in Notlagen lediglich Anspruch auf einmal in zwei Jahren vorübergehende, bis zum Zeitpunkt der Ausreise, bzw. auf vier Wochen beschränkte Überbrückungsleistungen und eine Rückreisefahrkarte. Das Landessozialgericht Berlin-Brandenburg urteilte 2019, dass ein Bezug von Überbrückungsleistungen so lange gewährleistet sein müsste, wie die Notlage besteht. So können im Einzelfall Leistungen auch über einen längeren Zeitraum gezahlt werden. Außerdem geht nun jegliche Beantragung von Sozialleistungen mit einer Meldung an die Ausländerbehörde einher, die damit Hinweise auf ein mögliches Nichtvorliegen der Freizügigkeit bekommt und diese der Person entziehen kann. Von diesem Gesetz, das insbesondere von zivilgesellschaftlichen Akteur*innen als „Unionsbürgerausschlussgesetz" bewertet wird, erhofft sich die Bundesregierung eine „Lenkungswirkung":

> Es ist davon auszugehen, dass die Regelung des Leistungsausschlusses im SGB XII eine Lenkungswirkung entfalten wird. Folglich werden voraussichtlich – frühestens

> fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes – nur für eine geringe, nicht quantifizierbare Anzahl an Personen Ansprüche im SGB II entstehen, sodass nicht mit nennenswerten Mehrausgaben zu rechnen ist. Die Anzahl der Personen, die bereits mit Inkrafttreten der Regelung die Anspruchsvoraussetzungen (fünf Jahre Aufenthalt seit Meldung bei der zuständigen Meldebehörde) erfüllen, dürfte sehr gering sein, so dass hierdurch ebenfalls keine nennenswerten Mehrausgaben zu erwarten sind. (Deutscher Bundestag 2016: 2)

Wie verschiedene meiner Interviewpartner*innen deutlich machen, aber wie auch in der Literatur nachzulesen ist, ist dieses Gesetz in Folge vorangegangener Rechtsprechungen zu sehen. So haben die Ausschlüsse von Unionsbürger*innen eine Entwicklung genommen, die mit der entsprechenden EuGH-Rechtsprechung einerseits und mit den Praktiken der inner-EU-europäischen Migration andererseits verbunden ist. So nahm in verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, aber auch in Deutschland die Debatte um den Sozialleistungsbezug von nicht-deutschen Staatsangehörigen, insbesondere von Unionsbürger*innen, Fahrt auf, zunächst mit den EU-Erweiterungsrunden 2004 und 2007 und später noch einmal verstärkt mit dem Wegfall der Arbeitsmarktzugangsbeschränkungen für rumänische und bulgarische Staatsangehörige (vgl. bspw. Engbersen et al. 2017; Absenger, Blank 2015). In diese Zeit fällt auch die Neuordnung der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Rahmungen in Deutschland. 2005 löste das SGB XII das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und das SGB II die Arbeitslosenhilfe ab. Das vorherige BSHG kannte nur den Ausschluss für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und für andere Ausländer*innen bei Einreise zum Zwecke des Sozialhilfebezuges. Mit dem SGB II wurde eine Form des minimalen soziokulturellen Existenzminimums unter der Prämisse des neoliberalen Paradigmas des „Förderns und Forderns“ eingeführt. Dadurch wurde das Prinzip des „workfare“, nach dem staatliche Transferleistungen an die Bereitschaft zur individuellen Arbeitsaufnahme geknüpft werden, auch im deutschen Sozialrecht verankert (vgl. Butterwegge et al. 2007; Brütt 2011). 2008 erfolgte eine explizite Ausdifferenzierung der Ausschlusstatbestände im Gesetzestext, in dem ein weiterer Ausschluss für Menschen, die weder Arbeitnehmer*in noch selbständig noch freizügigkeitsberechtigt nach § 2 Abs. 3 FreizügigkeitsG/EU sind, hinzugefügt wurde. Von Anfang an war jedoch das Verhältnis von nationalem Sozialrecht, unionsrechtlichem Gleichstellungsgrundsatz und möglichen Einschränkungen gemäß der Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG) umstritten. Auch stellte sich bald die Frage, wie Leistungen nach dem SGB II zu bewerten sind, ob als eine Form der Sozialhilfe oder als Instrumente vorwiegend zur Integration in den Arbeitsmarkt. Dies spiegelt sich in den drei Rechtssachen Dano, Alimanovic

und García Nieto wider, die dem EuGH aus Deutschland vorgelegt wurden (vgl. Absenger, Blank 2015; Berlit 2016). Wie dargestellt, urteilte der EuGH in diesen Fällen, dass es sich bei SGB II-Leistungen zwar um eine Form der Sozialhilfe handele, die Ausschlussregelungen im deutschen Sozialgesetzbuch dennoch unionsrechtskonform seien. Daran anknüpfend urteilte das Bundessozialgericht ab Ende 2015 mehrmals, dass der Ausschluss nach §7 Abs. 1 Satz 2 SGB II zwar europarechts- und auch verfassungskonform sei, allerdings im Einzelfall ein Anspruch auf Sozialleistungen auf dem Ermessenswege bestehe. Bei einem Aufenthalt länger als sechs Monate sei zudem von einem verfestigten Aufenthalt auszugehen, der in Verbindung mit einer existenziellen Notlage einen Leistungsanspruch auf Leistungen nach SGB XII begründe.

Das Ende 2016 in Kraft getretene „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II und in der Sozialhilfe nach dem SGB XII“ kann als eine Reaktion auf diese überraschenden Urteile verstanden werden. Das offensichtliche Ziel dieses Gesetzes ist es, „existenzsichernde Leistungen nach dem SGB II und SGB XII für nicht materiell freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger auszuschließen“ (Berlit 2016: 57 f.), wie z.B. Saša Piemērs. Während die Zulässigkeit dieses Gesetzes vor dem EU-Recht bereits positiv durch den EuGH beschieden wurde, ist Mitte 2020 eine Vorlage beim Bundesverfassungsgericht anhängig, um seine Konformität mit dem deutschen Grundgesetz zu prüfen. Noch im Jahr 2012 hatte dieses höchste deutsche Gericht in Bezug auf das Asylbewerberleistungsgesetz festgestellt, dass „[d]ie in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde [...] migrationspolitisch nicht zu relativieren“ sei (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11). Ein Vorlagebeschluss des Sozialgerichts Dortmund knüpft daran an und lässt vom Bundesverfassungsgericht überprüfen, inwiefern ausländerrechtliche Ausschlüsse von existenzsichernden Sozialleistungen zulässig sind. Wann das Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung dazu treffen wird, ist im Moment nicht absehbar. Ein vorheriger ähnlicher Vorlagebeschluss des Sozialgerichts Mains wurde aus formalen Gründen für unzulässig erklärt. So bleiben die Aushandlungsprozesse zwischen den „national-sozial“ und den „proeuropäisch-sozial“ (Buckel 2013: 24) orientierten Akteur*innen an dieser Stelle noch unabgeschlossen.

Wie dargestellt, sind das EU-Recht und das nationale Sozialrecht eng miteinander verwoben und die jeweilige Ausgestaltung kontingent. Während das EU-Recht grundsätzlich in einem weiten Sinne die Unterstützung von Unionsbürger*innen in Notlagen mit Leistungen zur Existenzsicherung nicht verhindert, sind im deutschen nationalen Sozialrecht die ausgeführten Restriktionen verankert, die sich an der Staatsangehörigkeit und dem Erwerbsstatus der

Person festmachen. Dies ist als das Ergebnis von Aushandlungsprozessen um gesellschaftliche Kräfteverhältnisse zu verstehen, wie sie auch in der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf sichtbar werden.

Im Zuge der Gesetzesentwicklung fand eine kurze, aber inhaltlich intensive Debatte statt. Anhand der Zusammenfassung der schriftlichen Stellungnahmen zum Gesetzentwurf im Zuge der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28.11.2016 im Deutschen Bundestag zeichne ich im Folgenden einige Argumentationslinien und -figuren nach, die den Diskurs und die Aushandlungen um transnationale soziale Rechte im nationalen Kontext prägen.

Für die öffentliche Anhörung wurden elf Akteur*innen als Expert*innen eingeladen, von ihnen liegen zehn schriftliche Stellungnahmen vor. Darüber hinaus wurden schriftliche Stellungnahmen ohne Einladung eingereicht. In der Zusammenschau der Stellungnahmen zeigen sich unterschiedliche Vorannahmen und Perspektiven. Insbesondere zwei Positionen werden deutlich: Die einen konzipieren bestimmte Mobilitäten als Gefahr – für den Sozialstaat, für den EU-europäischen Zusammenhalt, für die Kommune – und befürworten demzufolge das Bestreben, Sozialleistungsausschlüsse im Sozialrecht festzuschreiben. So heißt es beispielsweise in der gemeinsamen Stellungnahme vom Deutschen Landkreis- und Städtetag: „Der Gesetzentwurf greift mit der Begrenzung von Sozialleistungen für bestimmte EU-Ausländer ein kommunales Anliegen auf, für das wir uns nach der umstrittenen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts vom Dezember letzten Jahres eingesetzt haben" (Deutscher Landkreis- und Städtetag 2016: 4). In unterschiedlichen Stellungnahmen wird von fehlender oder zu geringer Regulierung mithilfe der Metapher einer „Lücke" gesprochen. Diese verweist auf die Idee der Möglichkeit eines nicht überwachten Eindringens von Fremdkörpern in einen eingegrenzten, (staatlich) kontrollierten Raum. Ein solches Bild imaginiert einen geschlossen, möglicherweise sogar homogenen Raum und hat eine Kriminalisierung des Aktes des „Eindringens" in diesen Raum zur Folge, in dem der „Eindringling" wie Saša Piemērs nur ein Fremdkörper sein kann. So habe die Rechtsprechung des BSG, welche Leistungen nach SGB XII als Ermessensleistung bei Ausschluss von SGB II-Leistungen zugesprochen hat, auf eine Möglichkeit aufmerksam gemacht, wie ein Zugang in das bis dahin geschlossen geglaubte deutsche Sozialsystem erreicht werden kann. Unter dem Argument, wieder Rechtssicherheit herstellen zu müssen, wird eine umfassende Beendigung dieser Möglichkeit gefordert. Offensichtlich liegt hier das Bild von Nationalstaatlichkeit als von anderen abgrenzbarer „Behälter" mit homogenen Inhalten zugrunde. Zugleich geht es in der Argumentation nicht nur um das nationale Sozialsystem, sondern es wird auch die EU als eine Gemeinschaft

in Gefahr angerufen. So stellen sich diese Akteur*innen als Europäer*innen dar, die die Europäische Gemeinschaft schützen, indem sie die nationalstaatlichen „Behälter" stabilisieren. In der Stellungnahme des Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände heißt es in bedrohlichem Ton: „Um die Akzeptanz für die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union zu erhalten, ist es notwendig, Missbrauchsmöglichkeiten von vorneherein einen Riegel vorzuschieben. Schon wenige Missbrauchsfälle können zu erheblichem Akzeptanzverlust der europäischen Integration führen, wenn sie als ungerecht empfunden werden." (BDA 2016: 15) Deutlich wird hieran zudem, dass die Europäische Union als Wirtschaftsraum verstanden wird, für den die Freizügigkeit von Arbeitnehmer*innen essenziell ist. Darauf verweist auch die Debatte um die Frage des Sozialleistungsausschlusses von Menschen in der Ausbildung bzw. ihren Eltern. Letzterer ist erwünscht, ersterer nicht, denn dieser „stünde im Widerspruch zu den Bemühungen, Jugendliche aus Europa für die duale Ausbildung in Deutschland zu gewinnen" (ders.: 17). Ganz im Sinne des *workfare*-Paradigmas wird argumentiert und gefordert: Anspruch auf Sozialleistungen an auskömmliche Vollzeiterwerbstätigkeit von mindestens einem Jahr knüpfen, bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit Aufrechterhaltung des Arbeitnehmer*innenstatus für max. sechs Monate. Grundsätzlich lesen sich diese Stellungnahmen als Umsetzungshinweise, wie der handwerkliche „Fehler", auf den das BSG hingewiesen hat, bestmöglich ausgebessert werden kann. Möglicher Kritik vorbeugend macht der Sozialdezernent der Stadt Bielefeld, Ingo Nürnberger, in seiner Stellungnahme deutlich, dass die Konsequenzen für Betroffene des Gesetzes nicht klar und aus diesem Grund im Moment als nicht so dramatisch erachtet werden können:

> Klar ist, dass der Gesetzentwurf den Betroffenen zwar die finanzielle Grundlage für ein weiteres Leben in Deutschland entzieht, aber damit erfolgt noch nicht automatisch aufenthaltsrechtlich die Pflicht zur Ausreise. [...] Das Risiko, dass Personen trotz des Entzuges der Freizügigkeit in Deutschland verbleiben und insofern in Illegalität und ggf. Obdachlosigkeit leben, besteht. Wie relevant dieses Risiko aber tatsächlich ist, wird die Praxis zeigen. (Nürnberger 2016: 20 f.)

Die Notwendigkeit solch einer Strategie der Delegitimierung von Kritik, welche die Konsequenzen für die von den Leistungsausschlüssen betroffenen Menschen in den Blick nimmt, wird beim Blick auf die zweite diskursive Position in den Stellungnahmen deutlich. Diese kann insbesondere aus den Stellungnahmen der eingeladenen Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und der unaufgefordert eingereichten schriftlichen Stellungnahmen des Vorsitzenden Richters am Bundesverwaltungsgericht, Uwe Berlit, und der Neuen Richtervereinigung e.V. herausgelesen werden. In ihnen wird die Verweigerung existenzsichernder Leis-

tungen und die damit einhergehende Missachtung der Realität von Migration kritisiert. Dazu argumentieren sie zunächst hauptsächlich auf Grundlage der Hypothese, dass der Gesetzesentwurf auf falschen Annahmen beruhe. Damit deuten sie die Frage des Sozialleistungsanspruches von Unionsbürger*innen nicht als rechtliche, sondern als in erster Linie als politische Fragestellung. So spricht der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) deutlich von einer verpassten Chance, die bestehenden Sozialgesetze im Sinne erwerbsfähiger und nicht erwerbsfähiger Menschen schlüssig nachzubessern. „Hierzu hätte es des politischen Willens bedurft anzuerkennen, dass EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die in Deutschland einen Antrag auf Leistungen nach dem SGB II stellen [...], grundsätzlich eine Erwerbstätigkeit beabsichtigen und nicht als Sozialleistungstouristen einreisen." (DGB 2016: 28). Dies ist die einzige Stellungnahme, in der der Begriff „Sozialleistungstourismus" verwendet wird. Auch vergleichbare Begriffe finden sich an keiner weiteren Stelle, obwohl der öffentliche Diskurs stark von Formulierungen wie „Sozialtourismus", „Armutsmigration", „Einwanderung in die Sozialsysteme" geprägt war (vgl. DISS 2014). Doch auch wenn diese Ausdrücke in den hier vorliegenden Stellungnahmen vermieden werden, sind die ihnen zugrunde liegenden Ideen und Konzepte präsent, z.B. wenn der bereits zitierte Sozialdezernent der Stadt Bielefeld feststellt, dass sich „[d]ie Freizügigkeit innerhalb der EU [...] nicht darauf [bezieht], dass die EU-Bürger/innen sich das sozialstaatliche System 'aussuchen' können, in dem sie leben wollen" (Nürnberger 2016: 20). Deutlich wird dies auch in der Forderung verschiedener Akteur*innen, einen Anspruch auf SGB II-Leistungen an eine Erwerbstätigkeit zu knüpfen, die bestimmte Mindestanforderungen erfüllt:

> Es sollte nicht jedwede Beschäftigung ausreichend sein, eine Leistungsberechtigung herbeizuführen. [...] Bislang führt jedwede nicht existenzsichernde zu einem ergänzenden Leistungsanspruch im SGB II, beispielsweise bereits bei einem Minijob im Umfang von 50 €. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass es immer wieder üblich ist, unter Landsleuten entsprechende Minijobs zu vergeben. (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2016: 50)

Hierin drückt sich nicht zuletzt auch das Paradigma des *workfare* aus, das dem SGB II grundsätzlich von Anfang an zugrunde lag und sich, wie ich in Kapitel 6 genauer herausarbeiten werde, mit Figuren von „inneren Anderen" innerhalb Europas verschränkt.

Im Gegensatz dazu führt die zweite Position unterschiedliche Argumentationslinien an und stellt die Situation des Sozialleistungsausschlusses für bestimmte Unionsbürger*innen als differenzierter dar. In erster Linie wird von der aus ihrer Sicht tatsächlichen Situation der ausgeschlossenen Menschen und den zu er-

wartenden Konsequenzen her argumentiert, die als problematisch beschrieben werden: „Fehlende Existenzsicherung drängt hilfebedürftig gewordene Unionsbürger/innen in prekäre Situationen auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt und verhindert gesellschaftliche Integration. Dies bereitet den Nährboden für Lohndumping, Arbeitsausbeutung und Prostitution bis hin zu Menschenhandelstatbeständen." (Diakonie Deutschland 2016: 42). Zwar steht dabei der einzelne von den Leistungsausschlüssen betroffene Mensch im Vordergrund, jedoch werden die als problematisch aufgezeigten Situationen nicht als individuell verursacht, sondern als mittelbare Folgewirkungen der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen beschrieben. Grundlage der Problembeschreibung ist nicht nur das Wissen darum, sondern auch ein Wertebezug, der insbesondere das Wohlergehen jeder*s Einzelnen, aber auch gesellschaftlich geteilte Werte in den Vordergrund stellt, wie die europäische Freizügigkeit oder auch die „deutsche Sozialstaats- und Werteordnung" (dies.: 42). Als Teil der Realitätsbeschreibung wird darüber hinaus auch die Handlungsmacht der betroffenen Unionsbürger*innen und die widerständige Kraft der Migration angesprochen: „Weder die bestehenden noch die neuen Leistungsausschlüsse konnten bisher oder werden in Zukunft die beabsichtigte Lenkungswirkung entfalten können" (dies.: 44). Keine Ausschlussregelung, wie differenziert sie auch gestaltet sein mag, könne demnach Migration verhindern, vielmehr verursachten sie individuelles Leid, zum Teil hohe Kosten insbesondere für Kommunen und gesellschaftliche Spannungsverhältnisse. Anstatt also eindimensional in nationalstaatlichen Bezügen und notwendigen Ausschlüssen zu ihrem Erhalt zu denken, argumentiert diese Position multiperspektivisch, wodurch die Perspektive v.a. staatlicher Akteur*innen als uninformierte sowie unterkomplexe Situationsbeschreibung und -erklärung erscheinen.

Gleichwohl greift eine binäre Gegenüberstellung der beiden skizzierten Positionen zu kurz. Während sie zunächst als deutlich voneinander unterschieden zu sein scheinen, zeigen sich beim genaueren Hinsehen argumentative Schnittmengen. Dies ist insbesondere bei der Frage der Bewertung der rechtlichen Grundlagen der Fall, die beide diskursiven Positionierungen vornehmen und dabei zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Die einen beziehen sich in erster Linie auf die bestehende Rechtsprechung des EuGH als Maßstab, ohne zu berücksichtigen, dass auch dieser, wie im vorhergehenden Kapitel skizziert, in politische Aushandlungsprozesse eingebettet zu verstehen ist. Die anderen nehmen die grundlegenden Werte, auf denen die Bundesrepublik Deutschland in Form des Grundgesetzes und die Europäische Union in Form der verschiedenen Verträge und Richtlinien gründen, zum Referenzpunkt ihrer Argumentation. Folglich nehmen die einen die letzte Rechtsprechung als gegeben, während die

anderen diese kritisieren und im Sinne eines „with the law" als Momentaufnahme veränderbarer gesellschaftlicher und politischer Machtverhältnisse verstehen und interpretieren. Darüber hinaus greifen beide Positionen in ihren Argumentationen auf dieselbe Figur zurück: die Differenzierung von Migration. So bleibt die Unterscheidung und Hierarchisierung verschiedener Mobilitäten, wie sie rechtlich durch die Unionsbürgerschaft manifestiert ist, unhinterfragt und unangetastet. Die Regelungen zur Zuwanderung von sog. Drittstaatler*innen dienen als Vergleichsfolie, um in erster Linie die Themen Diskriminierung bzw. Gleichbehandlung zu verhandeln. Diese Unterscheidung wird zudem dazu genutzt, eine „wahre" von einer „nicht wahren" Hilfebedürftigkeit zu unterscheiden. Aufgrund EU-weiter Normen und Standards und der Charta der Grundrechte, so argumentiert bspw. Franz Wilhelm Dollinger, können

> Unionsbürger – anders als ausländische Drittstaatsangehörige – jederzeit in ihren EU-Herkunftsstaat zurückkehren […] Mit dem Verlassen des Bundesgebiets endet hier ihre Bedürftigkeit. […] Die Leistungsbefristung für die mittellosen Unionsbürger bringt diese – anders als ggf. Leistungsberechtigte nach §§ 1, 1a AsylbLG – nicht in eine ausweglose Lage. Unionsbürger können sich normativ darauf verlassen, dass ihre Existenz im EU-Herkunftsstaat gewährleistet wird. (Dollinger 2016: 9)

Franz Wilhelm Dollinger bezieht sich auf Art. 34 der Europäischen Grundrechte-Charta (GrC), in der das Recht auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung bei Wohnsitz innerhalb der Europäischen Union zwar prinzipiell, allerdings unkonkret verankert ist. Unionsbürger*innen in Deutschland können dieser Argumentationslogik nach nie soweit „tatsächlich" hilfebedürftig werden, dass es unterstützende Maßnahmen der sozialen Sicherung durch das deutsche Sozialsystem notwendig machen würde. So erklärt auch Björn Harich, Richter am Oberverwaltungsgericht Bremen, „dass bei Unionsbürgern generell kein Bedarf bestehen kann, das Existenzminimum durch den Aufnahmemitgliedstaat sicherzustellen. Die *Rückreise* in den Heimatstaat bei Eintritt von Hilfebedürftigkeit ist grundsätzlich immer *möglich und zumutbar* (Hervorh. i.O.)" (Harich 2016: 24). So ist festzustellen, dass die Unionsbürgerschaft sich in ihrem inzwischen mehr als zehnjährigen Bestehen als feste Kategorie der Differenzierung von Formen von Mobilität etabliert hat. Gleichzeitig werden damit unterschiedliche Praktiken der inner-EU-europäischen Migration unsichtbar gemacht und EU-Europa als ein homogener Raum gezeichnet. Diese Unterscheidung ist produktiv und legitimiert Ungleichbehandlungen, denn einerseits wird die rechtliche Homogenität im Inneren der EU um den Preis der Abgrenzung gegenüber ihrem „Außen" hergestellt und andererseits lässt diese Homogenität die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten (nicht nur) in sozialen Fragen verschwinden.

4.3 „Die Grundangst eines jeden Staates" – Herausforderungen des Grenzregimes durch Praktiken der Migration

Die Begleitung von Saša Piemērs durch diese komplexe rechtliche Gemengelage macht neben den Verflechtungen von gesetzlichen Regelungen des Ein- und Ausschlusses auch die Funktionsweise von (kommunaler) Bürokratie und Verwaltung deutlich, die ebenfalls in spezifischen Zuschreibungen resultiert und In- bzw. Exklusionen zum Effekt hat. So werden bei der Begleitung von Iulia und Saša Piemērs zum Sozialamt Praktiken erkennbar, durch die es zur Entpersonalisierung, zur Entindividualisierung von Individuen kommt. Dadurch werden die individuellen Geschichten und Aspirationen der Menschen nicht wahrgenommen, sondern verallgemeinert und in Form von Akten und Nummern (scheinbar) neutral bearbeitet. Individuelle Lebenslagen und ihre Perspektiven darauf werden zu „Fällen", die eine Bearbeitung im Sinne eines bürokratischen Verwaltungsverfahrens möglich machen.

Max Weber zufolge geht es bei Verwaltung um die Etablierung und Sicherung von Machtverhältnissen in demokratischen Strukturen und damit um die Herrschaft von wenigen über viele. Diese Herrschaft beruht nach Hubert Treiber auf zwei konstitutiven Bestandteilen: Zum Einen „auf ihrer überlegenen Organisationsfähigkeit, die insb[esondere] in der Errichtung und Verfügbarkeit eines Verwaltungsstabes besteht; aber auch darauf, dass sie den Glauben an die 'Rechtmäßigkeit' (Legitimität) ihrer Herrschaft zu wecken und aufrechtzuerhalten [vermag]: In erster Linie bei den Mitgliedern des Verwaltungsstabes, aber auch bei den Beherrschten" (Treiber 2007: 126). Die Internalisierung der Legitimität der Herrschaft ist die Bedingung der Möglichkeit für ein neutrales, formalistisches Vorgehen einer*s jeden Bürokrat*in gegenüber jedem Menschen. Rationalität und Handeln ohne Ansehen der Person charakterisieren laut Weber den Idealtypus der Verwaltung. In der Moderne wird dieses bürokratische Vorgehen im Gegensatz zum monarchischen Staatssystem zur neuen, unsichtbaren Form von Gewalt. Wie in Kapitel 4.1 mit Blick auf Situationen der Wohnungslosigkeit als Herausforderung für kommunales Handeln herausgearbeitet, korrespondiert diese bürokratische Haltung mit einem „bevor the law"-Verständnis von Recht. Als rahmende Bedingungen sind Bürokratie und Verwaltung zudem an die Staatsbürgerschaft des Individuums geknüpft, woran sich das Konzept der *Citizenship* anschließt, mit dem sowohl die Beziehung zwischen Bürger*in und Staat als auch der Bürger*innen der politischen Gemeinschaft untereinander konzeptualisiert wird. Damit wird Öffentlichkeit und privater Raum bestimmt und wer „drinnen" ist, d.h. Mitglied der Gemeinschaft, und wer nicht, also wer „draußen" ist

(vgl. Gosewinkel 2008). So haben Bürokratie und Verwaltungsabläufe immer auch Ein- und Ausschlüsse zur Folge, die ein bestimmtes Herrschaftsverhältnis stabilisieren.

Saša Piemērs erlebt dies konkret, als er beim Sozialamt vorspricht. Wie stellen sich Verwaltung und bürokratisches Vorgehen für ihn dar und was passiert dabei? Er muss dort zwar persönlich vorsprechen, seine Situation jedoch in die Verwaltungslogik des Sozialamtes übersetzen. Dazu dient ein schriftliches Formular, das er vorher mit der Sozialarbeiterin Iulia bereits ausgefüllt hat. Um darüber hinaus seine Situation zu belegen, hat er außerdem verschiedene Dokumente dabei. Das Hin- und Hergeschicktwerden durch die Etagen und Flure des Verwaltungsgebäudes durch unterschiedliche Personen sowie das ständige Warten tragen zu einer Entindividualisierung und Assimilation der individuellen Lebenssituation in das Verwaltungssystem bei. Die eigene Geschichte und Perspektive haben keine Bedeutung, stattdessen wird sein Körper von einem Ort zum anderen verwiesen. So wird Saša Piemērs die Selbstbestimmung über das eigene Handeln genommen. Verlässt er den angewiesenen Ort, beispielsweise um zu Rauchen oder auf Toilette zu gehen, riskiert er eine Verlängerung seiner Wartezeit oder letztlich gar nicht vorsprechen zu können.

> Im Flur sind blaue Metallstühle installiert, auf denen die Wartenden sitzen können. Nicht vor jeder Tür gibt es solche Sitzgelegenheiten zugeordnet. Auf manchem Flur gibt es zu wenige und die Menschen stehen daneben. Auf anderen Fluren warten wir alleine. Von oben scheint kaltes Licht aus Leuchtstoffröhren. An den Wänden sind dynamisch wirkende Linien in unterschiedlichen gedeckten Farben gemalt. [Saša Piemērs] sitzt nicht lange, sondern geht viel auf und ab. [Iulia] erzählt, dass er das tue, um sein Zittern – eine der Nebenwirkungen seiner Medikamente – besser zu kontrollieren. Entgegen der Bewegung implizierenden Wände ist nicht viel Bewegung auf dem Flur. Ab und an laufen Menschen durch, nach und nach verschwindet einer nach dem anderen hinter einer der vielen gleichförmigen Türen, kommt später wieder heraus und verlässt mit unlesbarem Gesicht den Flur. (Feldnotiz 13.07.2017)

Die dynamisch wirkende Wandbemalung in diesem Sozialamt wie auch die fehlenden Sitzgelegenheiten machten den Eindruck auf mich, als sollten sie aktivierend auf die Antragstellenden wirken. Im Kontrast zu dieser Impression fallen die Wartenden auf, die weitestgehend bewegungslos auf den Stühlen verharren oder daneben stehen, um nicht ihren Warteplatz zu verlieren. Aufgrund seiner gesundheitlichen Situation fällt Saša Piemērs das längere Sitzen schwer. Zwar hat er eine Nummer gezogen und die Wartenden werden der Reihenfolge der Nummern nach aufgerufen, doch sind die Bearbeitungsdauern sehr unterschiedlich, zudem sind manche Besitzer*innen von Nummern nicht anwesend. Die Wartezeit ist somit kaum absehbar, und er wagt es nicht, trotz gesundheitlicher

Beschwerden seinen Platz länger zu verlassen. So wird er sinnbildlich zu dem jederzeit verfügbaren und abrufbaren Menschen, den die Gesetzgebung des SGB II mit ihrem Grundsatz des „Förderns und Forderns" vor Augen hat. In diesem Subjektivierungsprozess bekommt bereits das Warten auf die Bearbeitung des eigenen Anliegens die Funktion der leiblichen Eingliederung in ein (scheinbar) neutrales System. Um etwas zu erreichen, muss das eigene Anliegen in Sprache und Form der Bürokratie übersetzt und die eigene Leiblichkeit in das Verwaltungssystem eingegliedert werden.

Darüber hinaus entstehen an unterschiedlichen Stellen Räume für individuelle Entscheidungen, die nicht so recht in das bürokratisierte System zu passen scheinen. Dies kann durch ein spezifisches Fachwissen sein, wie bei Stephan Berner, der in mittlerer Position innerhalb der Hierarchie eines Sozialamtes verortet ist und über eine besondere Expertise hinsichtlich der rechtlichen Bewertung der Situation von obdachlosen Unionsbürger*innen verfügt. Das ermöglicht ihm besondere Freiheiten:

> Also, hab' ich dann so entschieden, weil ich brauch ja hier im Haus auch nicht rumgehen und irgendwen fragen. (lacht) Weiß ja auch keiner. [...] Mein Fachbereichsleiter hat dann [...] rumgemäkelt und dann gesagt [...] gib her, und dann habe ich es ihm zur Unterschrift [...] (unv.) Da wusste er auch nicht so richtig. Hat er unterschrieben und fertig. Weil, es weiß auch keiner, das weiß keiner. Und da muss man einfach, also ich muss dann halt eine Entscheidung treffen. (Interview SB)

Seine Expertise und das fehlende Wissen seines Vorgesetzten eröffnen ihm Handlungsspielräume für eigene Entscheidungen, die kaum kontrolliert werden können. Doch zeigen sich in einem solchen hierarchischen System auch andere Handlungsmöglichkeiten, wie in der folgenden:

> Ich sitze wieder im Doppelbüro von Marlene und Charlotte. Ein Mann kommt zu Marlene und fragt nach seiner Wohnung. Er halte es bald nicht mehr aus in seiner jetzigen Unterkunft, sie mache ihn krank. Marlene hört ihm zu und zeigt Verständnis. Schließlich sagt sie zu ihm: 'Ich setze Sie auf Dringlichkeit.' Halbwegs beruhigt verabschiedet sich der Mann daraufhin von ihr. Wie Marlene mir später erklärt, geht es hier um eine Wohnung im Bereich des geschützten Marktsegmentes, die hauptsächlich sie und ein Kollege von ihr verwalten. Deshalb habe sie auch einige Freiheiten, um über die Dringlichkeit und damit über die Entscheidung der Vergabe der knappen und darum heiß begehrten Wohnungen des geschützten Marktsegmentes zu entscheiden. (Feldnotizen 27.03.2018)

Auch Marlene hat Handlungsspielräume in ihrer Position, da sie bei der Vergabe der Wohnungen aus dem Kontingent des geschützten Marktsegmentes scheinbar nur wenig Kontrolle unterliegt. Unterschiedliche Verständnisse von Recht changieren hier hin und her und werden in *legal acts* ausgehandelt. Auf der einen

Seite ist das Muster „before the law“ wirksam, auf der anderen Seite geht es um die Aushandlung von Recht und von konkreten Rechtsansprüchen. Somit können diese auch als gemeinsame Gestaltungsprozesse verstanden werden. Im Gegensatz zu dem von Max Weber beschriebenen neutralen, regelgeleiteten Vorgehen in bürokratischen Institutionen entstehen in diesen Situationen unterschiedliche Handlungsräume. So kann Marlene spontan entscheiden, dem Anliegen des wohnungslosen Mannes höhere Priorität zu verleihen, könnte dies jedoch genauso gut unterlassen. Sie könnte in dem genannten Fall auch eine andere Entscheidung treffen und diese von ihrem Vorgesetzten bestätigt bekommen. Solche Entscheidungsfreiheiten im Verwaltungssystem, das ein möglichst hohes Maß an Gleichbehandlung durch Handeln ohne Ansehen der Person anstrebt, wurden bereits in vielen Studien dokumentiert. Die Perspektive der *street-level bureaucracy* erlaubt eine genauere Analyse dieser Beobachtungen. Dieser Ansatz, der 1980 in den USA durch Michael Lipsky Bekanntheit erlangte, ermöglicht eine vertieftere Analyse der Interdependenzen der wirksamen Machtverhältnisse. Zugleich wird damit eine kritische Betrachtung von Verwaltungsangestellten und deren beabsichtigte oder unbeabsichtigte Implementierung diskriminierender Haltungen bei administrativen Entscheidungen möglich. Lipsky macht deutlich, dass Politiken letztlich durch diejenigen in die Praxis implementiert werden, die mit ihnen arbeiten und sie vor Ort praktizieren, bspw. Richter*innen, Lehrer*innen, Polizist*innen, Sozialarbeiter*innen, aber auch Mitarbeiter*innen des Gesundheitswesens. Sie alle sind Akteur*innen mit politischer Macht. Sie haben direkt mit Menschen zu tun und ihre Entscheidungen haben unmittelbar Auswirkungen auf deren Leben. Michael Lipsky nennt sie *street-level bureaucrats* (vgl. Lipsky 1980). Dem folgend weist Barbara Kiepenheuer-Drechsler mit Bezug auf die *anthropology of policy* darauf hin, dass „nicht nur politische Konzepte, Regierungspapiere und die institutionellen Mechanismen der politischen Entscheidungsfindung zu einem Studium der Policy gehören, sondern auch diejenigen Facetten, die veranschaulichen ‘whatever people experience in their interactions with street-level bureaucrats’ (Shore/ Wright 1997b: 5)“ (Kiepenheuer-Drechsler 2013: 112 f.). Die Perspektive der *street-level bureaucracy* lenkt den Blick weg von Organisationsstrukturen hin auf die Handlungsräume von einzelnen Personen im bürokratischen Verwaltungshandeln. Es wird sichtbar, dass in bürokratischen Verwaltungsapparaten Schlüsselpersonen Zugriff auf besondere Machtquellen haben ohne, dass dies nach außen hin erkennbar ist. In zweierlei Hinsicht werden diese zu Hoffnungsträger*innen:

> Collectively, street-level bureaucrats absorb a high share of public resources and become the focus of society’s hopes for a healthy balance between provision of pub-

lic services and a reasonable burden of public expenditures. As individuals, street-level bureaucrats represent the hopes of citizens for fair and effective treatment by government even as they are positioned to see clearly the limitations on effective intervention and the constraints on responsiveness engendered by mass processing. (Lipsky 1980: 12)

Marlene und ihr Kollege sind solche Hoffnungsträger*innen. Ihre Beispiele zeigen aber auch, dass bei solchen Entscheidungen die individuelle Einschätzung handlungsleitend ist, die von unterschiedlichen Aspekten, wie zum Beispiel Sympathien, individuellen Vorannahmen, wie auch von aktuellen Stimmungen geprägt sind. Hierzu sei insbesondere auf Kapitel 6 zu antiziganistischem und antislawistischem Rassismus sowie zu Klassismus verwiesen. Verwaltungsmitarbeiter*innen sind damit nicht einfach als Gegenspieler*innen zu den Klient*innen zu verstehen, die Recht als autonome Größe einsetzen. Vielmehr ist das Recht auch innerhalb der bürokratischen Strukturen Gegenstand alltäglicher Aushandlungen unterschiedlicher Machtpositionen.

Vor dem Hintergrund von Max Webers Grundbedingung von Verwaltung, der Internalisierung der Rechtmäßigkeit der bestehenden Ordnung, erscheint eine Beobachtung im Feld besonders interessant zu sein. Demnach sind Mitarbeiter*innen nicht nur in ihrer Funktion als Mitarbeiter*in eines Sozialamts in eine Entscheidungssituation involviert, sondern auch als Individuen. Bemerkenswert scheint mir, dass dies oft der Fall ist, wenn es um finanzielle Ressourcen geht, so beispielsweise in der folgenden Situation in der Unterbringungsstelle einer Berliner Sozialen Wohnhilfe, in der sich zwei Mitarbeiterinnen austauschen:

Frau Schmitt sagt: ‘Mein Pole ist seit zwei Wochen nicht gekommen’ und Frau Kowalski führt den Satz fort: ‘und für den Spanier sind wir nicht zuständig’, dabei klopft sie auf Holz und beide lachen zusammen. Sie scheinen sehr froh und erleichtert zu sein, dass sie mit EU-Bürger*innen nicht so viel zu tun haben. Vorher hatte Frau Schmitt schon erzählt: ‘Für zwei meiner müssen wir jetzt auch zahlen’. Davor ging es noch mal um den Fall von Markus, einem sog. Drittstaatler, über den wir gemeinsam nachgedacht und die Ausführungsvorschrift der Bundesagentur für Arbeit gelesen hatten. Als nach dieser Lektüre klar wurde, dass das Jobcenter einen Fehler gemacht hat, stöhnten einige, insbesondere Frau Schmitt, die sagte: ‘Dann müssen wir auch noch für den bezahlen!’ (Feldprotokoll 20.03.2018)

Ähnliches berichtet auch Luise, die in einer Einrichtung der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen arbeitet, von manchen Gesprächen mit Pflegekräften in Krankenhäusern, wenn es um die stationäre Aufnahme einer*s Patient*in geht:

Da habe ich mich dann auch gefragt, ob die Schwester, [...] die wollte mich durch’s Telefon ziehen, also ja, ob die die Abrechnung macht oder ob das ihr Gehalt ist, was

> da gerade flöten geht, also ich fand's, […] habe ich sie auch nicht gefragt, aber ich fand es sehr unsachlich. (unverst.) ist sie halt Krankenschwester in der Rettungsstelle und ob derjenige nun zahlt oder nicht, ist ja nicht ihre Aufgabe. (Interview LU)

Während Luise sich auf die Bewertung konzentriert, ohne die Argumentation der Krankenhausschwester zu hinterfragen, verweisen die beiden Mitarbeiterinnen der Sozialen Wohnhilfe auf ein Dilemma. Im Rückgriff auf die Fundamentalethik des Philosophen Emmanuel Levinas kann dieses als ein aus der Begegnung entstehendes Verantwortungsgefühl für die Lösung der Notlage der Situation der Obdachlosigkeit gelesen werden. Emmanuel Levinas zufolge stellt die Begegnung mit einem anderen Menschen regelrecht eine Anrufung dar, durch die ein Mensch zum Handeln aufgerufen wird und damit zur*m Träger*in von Verantwortung wird, da er davon ausgeht, „daß es kein Leid auf der Welt gibt, das einen nichts angeht" (Stegmaier 2002: 162). Demnach sind auch die Verwaltungsmitarbeiter*innen in ihrer Arbeit an die zu ihnen kommenden Personen gebunden und fühlen sich in Anbetracht der Notlage möglicherweise sogar verantwortlich, insbesondere in Anbetracht der existenziellen Notlage ihres Gegenübers, eine Lösung für die prekären Lebenslagen zu finden. So wird auch die Erleichterung verständlich, die sich einstellt, wenn sich dies aufgrund von äußeren Begrenzungen als nicht notwendig herausstellt. Zugleich wird ein kollektives „wir" in Abgrenzung zu Einzelpersonen konstruiert, das nicht zuletzt auch auf die Internalisierung der Legitimität des bestehenden Ordnungssystems verweist. Dieses gibt im ersten Falle behördliche Zuständigkeitsregelungen vor und setzt im Falle des Telefonates eine gesicherte Finanzierung der Behandlungskosten im Vorfeld der tatsächlichen Behandlung voraus.

Diese Strukturen werden von den *street-level-bureaucrats* in der Sozialen Wohnhilfe und im Krankenhaus nicht infrage gestellt, sondern sie berufen sich auf sie und bestätigen sie damit vielmehr. Wie kommt es also zu diesem eher restriktiven Handeln? In meinem Forschungsfeld gibt es einige Erklärungsversuche, wie es zu dieser Internalisierung und zur individuellen Identifizierung mit der bestehenden Ordnung kommt. So begründet der Behördenmitarbeiter Stephan Berner restriktive Entscheidungen über ein möglicherweise begrenztes Budget hinaus mit einer fehlenden Rechtssicherheit aufseiten der Personen mit Entscheidungskompetenz, die auch individuell begründet ist:

> Es ist auch dann eine Frage, wie geh' ich rechtlich damit um, [mit] diesen Rechtsfragen. Und da merke ich auch, dass das einen ganz breiten Raum einnimmt, wir haben ja auch diese Runde der bezirklichen Wohnhilfen, alle zwei Monate, […] und da ist es natürlich auch immer wieder mal Thema. Also es ist ja auch nicht so, dass, da sitzen ja auch die Leitungen von den Wohnhilfen, die sind ja auch alle irgendwie

bemüht, dass sie irgendwas hinkriegen, aber die tun sich ALLE furchtbar schwer damit. Ja, mit dieser Thematik. Keiner weiß, keiner hat da, kann da souverän mit umgehen. (Interview SB)

So werde aus Angst davor, einen Fehler zu machen, im Zweifel eine Unterbringung abgelehnt, wie bei Saša Piemers. Und tatsächlich können Fehlentscheidungen persönliche Folgen haben, erläutert Stephan Berner, allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen. So ist dies inklusive der dann folgenden Abläufe geregelt. Eine Bedingung sei Vorsatz:

> Man muss also als Verwaltungsmitarbeiter jetzt nicht Angst haben, ständig hier irgendwie in Haftung genommen zu werden. Das passiert ja auch gar nicht, sondern man wird dann, man wird nur dann in Haftung genommen, wenn man grob fahrlässig oder vorsätzlich handelt, so. Und dem Gesetz gegenüber, dann handle ich mindestens grob fahrlässig (lacht), wenn nicht sogar vorsätzlich. Dann hauen sie mir eine rüber, das ist klar. (Interview SB)

Obwohl die Verwaltungsmitarbeiter*innen nur bei einer vorsätzlich falschen Entscheidung haften müssen, wird die empfundene Rechtsunsicherheit bei der Frage der Unterbringung von obdachlosen Unionsbürger*innen weniger als kreativ zu füllendem Raum verstanden, sondern resultiert tendenziell in restriktivem Handeln. Dies deutet auf die Verinnerlichung der kommunalen Verwaltungsordnung innerhalb des nationalen Kontextes hin, die dadurch zugleich eine Legitimierung erfährt. So stabilisiert solches individuelle Verwaltungshandeln die bestehenden Strukturen nicht nur, sondern treibt eine Politik von „wir“ und „die Anderen“, bzw. des Ein- und Ausschlusses voran. Dieses „wir“ ist eine flexible Größe, mal bezieht es sich auf eine Organisationseinheit, mal auf die Organisation bzw. Behörde an sich und immer wieder auch auf den Nationalstaat, deren Verwaltungsbestandteil die kommunale Behörde ist. Es bildet sich der gesellschaftliche Diskurs ab und konkrete Praktiken der Fallbearbeitung im Rahmen kommunalen Handelns werden zum Teil der Aushandlungen von gesellschaftlicher Teilhabe und Ausgrenzung.

So wird Saša Piemērs behindert, die Gesetze und das Rechtssystem für sich nutzbar zu machen. Vielmehr wird versucht, ihn in das „offizielle“ „before the law“ einzuhegen, dem er jedoch eigene Praktiken und Strategien entgegensetzt. So sind Praktiken der Migration und Versuche, diese durch Bürokratie und Verwaltung zu regulieren, eng miteinander verwoben.

Die in den vorangegangenen Abschnitten vorgestellten Prozesse und Mechanismen haben unterschiedliche Teilhabegrade zur Folge, welche in ihrer Differenziertheit zu betrachten sind. Zudem sind sie nicht fix, sondern verändern sich kontinuierlich in Folge veränderter Kräfteverhältnisse. Wie herausgearbeitet,

zielen die Ausschlüsse nicht auf eine „absolute" Exklusion, sondern vielmehr auf eine graduelle Differenzierung des Ein- bzw. Ausschlusses. Mit dem Konzept der differenziellen Inklusion können die ständig in Aushandlung befindlichen Kräfteverhältnisse gefasst werden. Entgegen exklusionstheoretischer Ansätze werden damit die Ein- und Ausschlüsse differenzierter in den Blick genommen und nach der Funktionsweise des Systems gefragt. Damit verknüpfen sich Fragen danach, welche Subjektpositionen durch diese Mechanismen hervorgebracht werden, welche Handlungsräume entstehen, worauf diese verweisen und wie sie gefüllt werden. Nicht zuletzt geht es dabei immer auch um die Frage nach möglichen alternativen Politiken.

Im Folgenden arbeite ich zwei Strategien von Saša Piemērs heraus, sich dem Regieren der Migration zu widersetzen oder zwischen ihnen hindurch zu navigieren. Mit ihnen ist er Teil des Migrationsregimes und stellt es zugleich infrage. Ich frage danach, welche Praktiken er als Reaktion auf diese Bemühungen der Migrationsregulierung entwickelt und stelle seine Handlungsmacht als dem „Ver-Anderten" in den Vordergrund. Die Strategien, die ich herausarbeiten werde, machen sich unterschiedliche Aspekte der gesetzlichen Rahmungen zu Nutze und lassen sich nicht trennscharf voneinander unterscheiden. Auch sind sie nicht ausnahmslos an den Ausschluss von staatlichen Leistungen geknüpft, jedoch besonders eng damit verbunden. Deutlich wird an ihnen das Streben nach einem guten Leben mit Autonomie und Anerkennung. Darüber hinaus zeigt sich daran, dass Migration letztlich nicht kontrollierbar ist, Migrationskontrolle jedoch entscheidend für die Stabilität und das Funktionieren der aktuellen nationalstaatlichen Konstruktionen ist. So werden im Bereich sozialer Fragen die Kontrollmechanismen immer wieder den Praktiken der Migration angepasst, denn, so macht eine Vertreterin eines Wohlfahrtsverbandes deutlich, „im Grunde ist es so, dass hinter vorgehaltener Hand ein offenes Geheimnis ist, dass der größte Teil der Zuwanderung nach Deutschland nicht gesteuert werden kann. Und das ist die Grundangst eines jeden Staates." (Interview LT)

Unter der ersten Strategie, die ich als „Ignorieren" bezeichne, fasse ich Praktiken zusammen, dem nationalstaatlich motivierten Lenkungsbestreben nicht zu entsprechen und Deutschland nicht zu verlassen, sondern zu bleiben bzw. die individuelle Migrationsentscheidung trotz der Regulationsmechanismen zu treffen. Diese Strategie ist bei den unterschiedlichen Akteur*innen bekannt, erläutert bspw. eine Vertreterin eines Wohlfahrtsverbandes: „Also es wäre auf lange Sicht gesehen viel billiger, diesen Menschen auch Sozialleistungen zukommen zu lassen, weil sie ohnehin nicht gehen und sowieso hierbleiben." (Interview LT) Und auch für Akteur*innen der Sozialgesetzgebung ist dies kein Geheimnis, wie

mir zwei Mitarbeiter des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in einem Hintergrundgespräch bestätigten. Der Bundesregierung sei bekannt, dass es immer einen „Bodensatz" (sic!) an Menschen geben werde, die nicht von den Kontrollmechanismen erfasst würden. Damit gehe jedoch keine Handlungsaufforderung für staatliche Akteur*innen einher. Das daraus resultierende Leben in absoluter Armut und Obdachlosigkeit ist demnach ein Kollateralschaden, der bewusst und billigend in Kauf genommen wird, um keine Migrationsanreize zu setzen. Ähnlich formuliert es Sarah, eine Beamtin der Europäischen Kommission, und betont, dass quasi „unschöne Nebeneffekte", wie bspw. die Obdachlosigkeit von Unionsbürger*innen, ein unausweichlicher Kollateralschaden der Migrationspolitik seien:

> Now, from the moment we have accepted all that in order to make freedom of movement for the majority possible, we have to do it within certain rules and these rules need to be applied. Otherwise what you do is that you denaturalize the policy that you have created. (Interview SA)

Die Strategie des Ignorierens der Regulationsbestrebungen, die Anwesenheit der „Unregulierten" und ihre prekären Verhältnisse, fordert die staatliche Verpflichtung, Leib und Leben zu schützen, wie auch gängige normative Konzepte von Gesellschaft und ihren Grenzen heraus und stellt sie infrage. Wie die ministerialen Vertreter des BMAS, aber auch die Beamtin der Europäischen Kommission deutlich machen, reagieren die Akteur*innen der Migrationskontrolle zum Teil ebenfalls mit wissendem Ignorieren darauf. Das Kräfteverhältnis scheint durch dieses gegenseitige Ignorieren nicht infrage gestellt zu werden. Diese Strategie erfordert seitens Saša Piemērs sowohl Wissen um die Kontroll- und Regulationsbemühungen als auch das Wissen und die Fähigkeit, sich einen Raum der Subsistenz zu schaffen, auf den die Versuche der Regulation möglichst wenig zugreifen. In diesen individuell geschaffenen Bereichen greifen einige Migrant*innen bei Bedarf auf öffentliche Unterstützungsstrukturen zurück, wie bspw. die Soziale Arbeit mit ihrem Handlungsfeld der Wohnungslosenhilfe; so Saša Piemērs, der das lokale wohlfahrtsverbandliche Obdachlosenhilfesystem punktuell nutzt, sich jedoch weitestgehend selbst organisiert. Er sucht bspw. zum Übernachten nicht die im Winter für alle obdachlosen Menschen zugänglichen Angebote der Berliner Kältehilfe auf, sondern schläft weiterhin in einem Zelt im Park. Er habe einen sicheren Ort gefunden, wo er Ruhe habe, sagt er. Eine noch größere Herausforderung ist die materielle Überlebenssicherung. Dazu entwickelt er eine eigene Subsistenzstrategie, möglichst außerhalb der regulierten Gesellschaftsbereiche. Er lebt wie viele andere obdachlose Menschen auch, vom Sammeln und Einlösen von Pfandflaschen. Damit knüpft er an seine Erfahrun-

gen der gesellschaftlichen (Un-)Sichtbarkeit von obdachlosen Menschen an und nutzt diese, um, wie er sagt, in Ruhe seine Sachen zu machen. Soziale Arbeit, deren Aufgabe es ist, soziale Probleme zu lösen, gerät hier in ein Spannungsfeld zwischen den Regulationsbestrebungen des meist staatlichen Auftraggebers und den Bemühungen ihrer Klient*innen, diese zu ignorieren. In der Sozialen Arbeit wird dieses Dilemma klassischerweise als Konflikt zwischen Kontrolle und Hilfe verhandelt, resultierend aus dem doppelten Mandat von (staatlicher*m) Auftraggeber*in und Klient*in. Einen Ausweg kann das professionelle Dritte Mandat darstellen, worauf ich in Kapitel 6 genauer eingehen werde.

So trägt die Praxis des Ignorierens dazu bei, ein Konfliktfeld an der Schnittstelle von Migrationskontrolle und Humanität, von Teilhabe und Zuschreibungen von Zugehörigkeit zu schaffen. Doch bringen diese Praktiken der Migration und das gegenseitige, umeinander wissende Ignorieren die bestehenden Kräfteverhältnisse zwischen den Kontroll- und Regulationsbemühungen noch nicht allzu sehr aus der Balance. Anders ist es mit der Herausforderung des rechtlichen Rahmens durch eine Strategie, die ich „Auf Recht bestehen“ nenne.

Als Strategie „Auf Recht bestehen“ fasse ich das Vorgehen obdachloser Unionsbürger*innen, sich gegenüber nationalstaatlichen Regulierungsbestrebungen auf Recht und bestehende Rechtsprechung zu berufen, um Zugang zu sozialen Rechten zu erhalten. Recht wird auf diese Weise als ein Instrument genutzt und als kontingent und durch konkretes Handeln vermittelt verstanden.

Saša Piemērs begibt sich nicht nur in die Mühlen der Verwaltungsbürokratie, sondern auch in das Feld der juristischen Auseinandersetzung. Seine individuelle Notlage wird in eine rechtliche „Streitsache“ übersetzt, die im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der für zuständig deklarierten Behörde und ihm ausgehandelt wird. Dazu gibt es ein mehrstufiges Verfahren: zunächst die Antragstellung beim zuständigen Jobcenter und der zuständigen Sozialen Wohnhilfe, dann jeweils Abwarten der Entscheidung, anschließend Widerspruch und Eilantrag beim Sozial- und Verwaltungsgericht, wenn seine Anträge abgelehnt werden, gegebenenfalls Beschwerde gegen einen ablehnenden Beschluss und Klage bei den nächsthöheren Instanzen. Für diesen langen und mühsamen Weg der Rechtsdurchsetzung greift er auf weitere Machtquellen zurück und bittet Sozialarbeiterin Iulia um Unterstützung. Sie begleitet ihn ab dem ersten Gang zur Sozialen Wohnhilfe. Doch anstatt der gesetzlich gebotenen Verpflichtung nachzukommen, Saša Piemērs’ Leib und Leben zu schützen, wird dort gleich beim ersten Termin diese Verpflichtung begrenzt und er mit Verweis auf administrative Erfordernisse weggeschickt (s.o.). Er besteht jedoch auf seinem Recht und greift auf das Rechtsprechungssystem zurück, indem er beim Verwaltungsgericht einen

Eilantrag auf ordnungsrechtliche Unterbringung stellt. Darauf hatte ihn die Sozialarbeiterin der Behörde, Frau Marten, hingewiesen, die sich damit zu seiner Komplizin machte und ihn unterstützte:

> 'Das nächste Mal', sagt sie, 'könnten wir vielleicht schon ein bisschen früher kommunizieren und alles vorbereiten, damit es dann nicht so lange dauert. Es tut mir wirklich leid, dass das alles so lange gedauert hat heute. Zum Glück ist heute Donnerstag, da hat das Jobcenter lange auf und die Richter sind auch länger im Dienst. Deswegen habe ich Ihnen den Tipp vorhin gegeben. Ich hatte das schon geahnt.' (Feldprotokoll vom 13.07.2017)

Gemeinsam mit Iulia und einem Rechtsanwalt gelingt es ihm schließlich, vor dem Landesverwaltungsgericht eine vorläufige ordnungsrechtliche Unterbringung für drei Monate zu erstreiten. Für ihn bedeutet das, ein schützendes Dach über dem Kopf zu haben, ein Bett und Zugang zu sanitären Einrichtungen. Dies ermöglicht ihm physische und psychische Erholung, die es ihm ermöglicht, sich Gedanken über die nähere Zukunft zu machen und Strategien zu entwickeln, seiner Vision von einem guten Leben näher zu kommen. Für Iulia, den Rechtsanwalt, die Richter*innen am Landesverwaltungsgericht aber auch kommunale Behörden und andere Akteur*innen in dem rechtlichen Konfliktfeld stellt dies eine weitere Argumentationsgrundlage für zukünftig zu treffende Entscheidungen dar, auf die in Zukunft Bezug genommen werden kann.

So trägt die Strategie, auf Recht zu bestehen, dazu bei, ein weiteres Konflikt- und Aushandlungsfeld zu schaffen, in dem überwiegend mit rechtlichen Instrumenten gearbeitet wird. Saša Piemērs beruft sich aktiv auf die ihm gesetzlich zugesicherten Rechte, indem er sich auf das Rechtssystem bezieht und damit den rechtlichen Rahmen und seine Akteur*innen herausfordert. Im Vergleich zum Ignorieren der Bemühungen, Migration zu regulieren, ist diese Strategie deutlich komplexer und bedarf unterschiedlichster Wissensbestände, mehrerer Akteur*innen und Handlungsebenen. So holt sich Saša Piemērs Unterstützung bei der Sozialarbeiterin Iulia und wendet sich gemeinsam mit ihr nach Ablehnung seines Anliegens in erster Instanz an eine Rechtsanwältin, wie es für bestimmte Zivilprozesse in § 78 der Zivilprozessordnung (ZPO) vorgegeben ist, um den weiteren Rechtsweg zu beschreiten. Er benötigt Geduld und ein hohes Maß an Frustrationstoleranz, um den Regulierungsbemühungen wirksam etwas entgegenzusetzen und das Recht für sich einzusetzen. Darüber hinaus trägt er damit „with the law" dazu bei, Recht weiterzuentwickeln, da sich nicht nur folgende Rechtsprechungen, sondern auch Verwaltungsmitarbeiter*innen, Sozialarbeiter*innen, Jurist*innen und andere Akteur*innen daran orientieren können und werden.

Als eine dritte Strategie verstehe ich individuelle Praktiken, durch die (potenziell) von existenzsichernden Sozialleistungen ausgeschlossene Unionsbürger*innen einen Arbeiternehmer*innen- bzw. Selbstständigenstatus erlangen und damit nicht (mehr) vom Ausschluss von Sozialleistungen betroffen sind. Mit diesen Praktiken machen sie sich das *workfare*-Paradigma der Arbeitsmarktpolitik zunutze. Dabei müssen Hürden überwunden werden, die spezifisches Wissen und Fähigkeiten erfordern. Einer der sichersten und am häufigsten angestrebten Wege zum Arbeitnehmer*innenstatus ist ein Arbeitsvertrag über eine geringfügige Beschäftigung, auch Minijob genannt. Es handelt sich hierbei um eine sozialversicherungsfreie Teilzeitbeschäftigung mit einem Einkommen von monatlich max. 450€ brutto. So macht es eine Bekannte von Saša Piemērs, von der Sozialarbeiterin Katha im Rahmen einer der regelmäßigen Fallbesprechungen ihren Teamkolleg*innen berichtet. In meinen Feldnotizen halte ich fest:

> Anschließend berichtet Katha von Frau A. Diese hat einen Beschluss vom Verwaltungsgericht erhalten, dass das Bezirksamt sie für drei Monate nach ASOG unterbringen muss. 'Die Firma, wo sie einen Minijob hat, habe ich überzeugt, dass sie mehr als 100 € zahlen. Das reichen wir als erfolgversprechende Veränderung ein und dann müsste es klappen mit SGB II', erzählt Katha. Die anderen Sozialarbeiter*innen lachen, wie geschickt und clever sie ist. (Feldnotizen 29.08.2017)

Laut EuGH- und bundesweiter Rechtsprechung wird die europarechtlich ungenügend definierte Arbeitnehmer*inneneigenschaft bei einem bestehenden Minijob-Vertrag anerkannt (vgl. EuGH-Urteil vom 04.02.2010 – Genc, C-14/09; BVerwG-Urteil vom 19.04.2012 – 1 C 10.11). Allerdings zeigt die Praxis der Leistungsbeantragung, dass ein solcher Vertrag alleine noch nicht für einen Leistungsbezug ausreicht, sondern weitere Hürden überwunden werden müssen. Diese sind unterschiedlicher Art, beispielsweise in individuellen Sympathien begründet, wie im Falle von Frau A.: „Es taucht die Frage auf, wie sie einen Job gefunden hat. Katha sagt: 'A. hat schon was, sie erregt Aufmerksamkeit, Mitleid.' (Feldnotizen 29.08.2017)

Doch gibt es darüber hinaus auch strukturelle Barrieren im Verwaltungshandeln der Antragsannahme und Bearbeitung. So berichteten Beratungsstellen für Migrant*innen in einer Studie der EU-Gleichbehandlungsstelle und der Koordinierungsstelle Migration der Bundesagentur für Arbeit (BA) u.a. von der Verweigerung der Antragsannahme und der Aushändigung von Formularen, der Vorwegnahme der Prüfergebnisse ohne Antragsprüfung, dem „Verschwinden" von Unterlagen (vgl. BA 2019: 13). Weitere Hürden bei der Antragstellung und -bewilligung zeigt die interne Arbeitshilfe „Bekämpfung von organisiertem Leistungsmissbrauch durch EU-Bürger" der Bundesagentur für Arbeit

mit Bearbeitungsstand vom 20.04.2018 auf. Diese unterstellt antragstellenden Unionsbürger*innen grundsätzlich einen potenziellen „Leistungsmissbrauch". Dieser liege dann vor, wenn die beantragenden Personen „den für den Leistungsbezug erforderlichen Arbeitnehmerstatus oder eine selbstständige Tätigkeit mittels falscher Bescheinigungen vorspiegeln. Die vermeintlichen Arbeitnehmer oder Selbstständigen beziehen dann aufstockend Leistungen." (BA 2018: 3). Deshalb sei eine genaue und besonders kritische Prüfung von SGB II-Leistungen von Unionsbürger*innen erforderlich. Insbesondere Anträge von rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen müssten genau geprüft werden, da sie besonders häufig missbräuchlich Sozialleistungen bezögen, denn „[a]ttraktiv ist diese Form des Leistungsmissbrauchs [...] in der Regel nur für Personen, die auch in ihrem Heimatland großer Armut ausgesetzt sind. [...] In Einzelfällen sind auch Italiener, Griechen oder aus Marokko stammende Spanier bekanntgeworden" (dies.: 4). Um präventiv aktiv werden zu können, könne auch die Einwohnermeldestatistik der jeweiligen Kommune hinzugezogen werden, die anhand ihrer Daten über die Zuwanderung von rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen erste Hinweise auf einen Leistungsmissbrauch liefern kann. Die Bundesagentur für Arbeit stellt in dieser Arbeitshilfe fest, dass die Entscheidung über eine Antragstellung sehr komplex sein kann und letztlich eine Frage der Einschätzung der Glaubhaftigkeit einer geschilderten Situation und somit eine Sache der Abwägung verschiedener Faktoren ist. Im Notfall müsse eine gerichtliche Entscheidung getroffen werden: „Im Streitfall gilt es zudem, dem zuständigen Sozialgericht das komplexe Gesamtbild, das sich das JC [Jobcenter; Anm. MHA] von dem Fall gemacht hat, zu vermitteln, und es von der Richtigkeit der getroffenen Entscheidung zu überzeugen" (dies.: 7).

So zeigt sich, dass die Hürden, die sich Unionsbürger*innen bei der Antragstellung existenzsichernder Sozialleistungen stellen, nicht ausschließlich gesetzlicher Art sind, sondern sich in der Praxis einerseits aus normierten Vorstellungen hinsichtlich des Zusammenhanges von Rechtsdurchsetzung und Sprachkenntnissen und andererseits aus rassistischen Mustern sowie der grundsätzlichen Unterstellung eines Kriminalitätsverdachts aufgrund der Unionsbürgerschaft ergeben. So berichten auch Praktiker*innen von Verschiebungen im Verwaltungshandeln: Während zuvor den antragstellenden Personen und ihren eingereichten Dokumenten grundsätzlich Glauben geschenkt und dementsprechend entschieden wurde, werden zunehmend Aussagen und Dokumente angezweifelt. Außerdem würden in der Praxis Unionsbürger*innen vermehrt aufstockende Leistungen wieder entzogen werden, da der Arbeitnehmerstatus nicht vorhanden sei, da diese die Tätigkeit nur zum Zwecke des ergänzenden SGB II-Bezugs aufgenom-

men hätten (vgl. DPWV 2018). Diese Veränderung der Spielräume kann als ein Ergebnis der Wechselwirkung von Migrationsregulierung und Praktiken der Migration verstanden werden. Nicht zuletzt wurde deutlich, dass hiervon nicht alle Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten angesprochen werden, sondern Strukturen rassistischer Diskriminierung, insbesondere antiziganistischer Rassismus, hier deutlich zutage treten.

Die Praktiken, die die Spielräume des *workfare*-Paradigmas nutzen, erfordern komplexes Wissen und Fähigkeiten. Einerseits bedarf es grundsätzlich des Wissens um diese Möglichkeit, andererseits bedarf es des Zugangs zu solch einem Arbeitsvertrag. Hierfür greifen Migrant*innen auf Netzwerke zurück oder, wie Frau A., auf die Fähigkeit, Sympathien bei potenziellen Arbeitgeber*innen zu wecken. Auch wenn eine solche Form der Teilhabe am Arbeitsmarkt häufig die einzige Möglichkeit ist, die eigene Situation längerfristig zu stabilisieren, kann es gleichzeitig zum Teil existenzielle Folgen für die Betroffenen haben. So befinden sich wohnungslose Unionsbürger*innen immer wieder in dem Dilemma, einer legalen Erwerbsarbeit nachgehen zu müssen, welche Konditionen auch immer damit verbunden sind, um einen Zugang zu weiterführender Unterstützung im Rahmen des „Fördern und Forderns" zu erhalten. Der Neue Richtervereinigung e.V., ein Zusammenschluss von Richter*innen und Staatsanwält*innen, die sich für die Rechtsprechung als eigenständige und unabhängige Dritte Gewalt im Staat einsetzen, spricht in diesem Kontext von der Schaffung „eine[r] Gruppe moderner Sklaven, die alle Arbeitsbedingungen und jedes Lohnniveau akzeptieren müssen, um hier zu überleben" (Neue Richtervereinigung e.V. 2016: 64). Die Pandemie-Situation im Frühjahr 2020 machte diese Unterschichtung des Arbeitsmarktes deutlich sichtbar, wenngleich dies keineswegs eine neue Erkenntnis ist (vgl. Birke 2020). So erzeugt diese Widerstandsform zugleich neue Unfreiheiten.

Insbesondere die Praktiken, mit denen obdachlose Unionsbürger*innen die Spielräume des *workfare*-Paradigmas nutzen, machen deutlich, dass die Strategien der Migration nicht aus den Stricken der Regulierungsbemühungen befreien, vielmehr bewegen sich die Migrant*innen in ihnen, bleiben eng mit ihnen verwoben und verändern sie zugleich. In der Analyse gilt es, sie weder zu entmachten noch zu heroisieren, sondern das Spannungsverhältnis zwischen der Deutung der Praktiken als Akte aktiv handelnder Subjekte einerseits und Versuche adäquater Reaktionen auf Macht- und Gewaltverhältnisse andererseits auszuhalten (vgl. Castro Varela 2007).

4.4 Resümee

In diesem Kapitel bin ich Saša Piemērs ausgehend von dem Schauplatz eines bezirklichen Sozialamtes ein Stück auf seinem Weg durch die komplexen rechtlichen Verflechtungen von EU-Recht, nationalem Sozialrecht und kommunalen Verpflichtungen gefolgt. Dabei wurde deutlich, dass das soziale Problem der Obdachlosigkeit von Unionsbürger*innen in Deutschland als ein Effekt von rechtlichen Mechanismen inner-EU-europäischer Migrationsregulierung verstanden werden kann und damit weder vordergründig intendiertes Ziel noch Zufallsprodukt von Politiken ist. Die Begleitung von Saša Piemērs eröffnete den Blick auf die in dieser rechtlichen Gemengelage hervorgebrachten Ein- und Ausschlüsse, die kontingent sind und durch unterschiedliche Akteur*innen mitgestaltet werden.

Zum einen wurde deutlich, dass das nationale Sozialrecht eine entscheidende Rolle spielt, dieses jedoch nicht ohne EU-rechtliche Rahmungen zu denken ist. Vielmehr stellen die EU-Freizügigkeitsregulierungen eine Bedingung für die Ermöglichung dieser spezifischen Ausschlussregelungen bundesdeutscher Gesetzgebung dar. Dass diese wiederum keine automatische Folge dieser Rahmungen ist, wurde an der exemplarischen Darstellung der diskursiven Aushandlungen um die gültigen gesetzlichen Regelungen deutlich. Eine Folge dieser migrationspolitischen rechtlichen Ausschlüsse, in der sich Migration letztlich als nicht kontrollierbar ausdrückt, ist die Entstehung eines Konfliktfeldes auf kommunaler Ebene. Saša Piemērs, der mittel- und obdachlos und von Sozialleistungen ausgeschlossen sind, stellt die kommunale Verwaltung vor Ort vor die Aufgabe, Maßnahmen zu ergreifen, seine Situation der Obdachlosigkeit als Gefahr für Leib und Leben zu beseitigen. Hieran spannt sich ein umkämpftes Feld auf, in dem in unterschiedlicher Weise Zugehörigkeit und Teilhabe verhandelt werden. So wird deutlich, dass Saša Piemērs selbst, trotz seiner marginalen Position, aktiv handelnder Akteur in diesen Auseinandersetzungen ist und er sich gegen die (Rechts-)Position, die für ihn im Rahmen des inner-EU-europäischen Grenzregimes vorgesehen ist, wehrt. Mit seinen Strategien, auf die Versuche des Regierens inner-EU-europäischer Migration zu reagieren, stellt er die Praktiken des Umgangs mit Situationen der Wohnungslosigkeit nationalstaatlicher Akteur*innen infrage.

Dieses Gefüge aus EU- und nationalem Recht, bürokratischem Verwaltungshandeln und Praktiken der Migration formt ein spezifisches inner-EU-europäisches Migrationsregime an der Schnittstelle von inner-EU-europäischer Migration und Wohnungslosigkeit. Wohnungslose Unionsbürger*innen wie Saša Piemērs ringen auf unterschiedliche Weise um ein möglichst gutes und selbst-

bestimmtes Leben, das unterschiedliche Grade der gesellschaftlichen Teilhabe bedeuten kann. So kann die Schnittstelle von Migration und Obdachlosigkeit als ein Feld der Aushandlung von Grenzen mithilfe von Mechanismen der differenziellen Inklusion verstanden werden, in dem um soziale Rechte, Zugehörigkeit und Teilhabe gestritten wird. Eine schematische dichotome Gegenüberstellung von staatlichen und nicht-staatlichen inkl. der unmittelbar von den Ausschlüssen betroffenen Akteur*innen greift dabei zu kurz. Die Praktiken der Migration und die Kontroll- und Regulationsmechanismen sind gemeinsam zu betrachten, denn sie stehen in Wechselwirkung zueinander. Die Strategien von Saša Piemērs ermöglichen weder grundsätzlich eine Befreiung aus den sich überlagernden Machtfeldern noch ein Entkommen aus sozialen Ausschlüssen. Zugleich führen sie nicht nur zu einer stetigen Reproduktion, sondern auch zu einer Weiterentwicklung des Grenzregimes.

5. Medizinische Versorgung wohnungsloser Menschen in Berlin als Aushandlungsfeld des inner-EU-europäischen Grenzregimes

Über Iulia, die regelmäßig Beratungszeiten in unterschiedlichen Einrichtungen der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe anbietet, lerne ich im Laufe meiner Forschung Saša Piemērs kennen, einen älteren polnischen Staatsangehörigen, der vor einigen Jahren eine Diabetes-Erkrankung entwickelt hat. Wir treten in Kontakt miteinander, als er nach meinen Notizen fragt, die ich immer wieder einmal in meinem kleinen Büchlein notiere.

> Während ich meine Schreibsachen weglege, antworte ich ihm auf Englisch, dass ich aufschreibe, was ich sehe und dass ich dies für mein Studium an der Universität tue. Er fragt mich, was ich studiere. Ich sage: 'European Ethnology. It's kind of social anthropology.' 'Ah, interesting', sagt er. Ich frage ihn: 'Do you know it? Did you study it?' Er lächelt und antwortet, dass er das 'street life' studiere. (Feldnotizen 08.06.2016)

Später bietet er mir an, ihn zur Arztpraxis zu begleiten, wo er regelmäßig seine Zuckerwerte kontrollieren lässt und sein Insulin erhält. Da wir etwas gemeinsam hätten, nämlich das Studieren sozialer Praktiken, würde mich dieser Teil seiner Lebensrealität vielleicht interessieren. Da er nicht krankenversichert ist, sei dies einer der wenigen Orte, an denen er seine Medikamente erhalte. In einer regulären Arztpraxis würde er nicht behandelt werden. Ich folge ihm gerne in die Einrichtung. Möglicherweise anders als von ihm angenommen, eröffnet er mir auf diese Weise eine emische Perspektive in das Feld der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen, und er wird für mich zum Experten für humanitäre Einschlüsse und migrationspolitische Ausschlüsse darin.

Aufgrund der existenziellen Bedeutung von Gesundheit und medizinischer Versorgung für wohnungslose Menschen zeigen sich verhandelte Konzepte und Konflikte in diesem Feld in besonderer Weise. Wie deutlich wird, ist es auf das Engste mit dem Feld der staatlichen sozialen Sicherung verbunden und doch von spezifischen Dynamiken geprägt. Saša Piemērs eröffnet mir dabei den Blick auf den Bereich der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen als ein hoch umkämpftes Feld, in dem unterschiedliche Akteur*innen verwoben sind und Ein- und Ausschlüsse der Migrationssteuerung vorgenommen werden.

Ich nähere mich diesem Aushandlungsfeld im Folgenden schrittweise an und stelle zunächst die zentralen rechtlichen Rahmungen sowie das Handlungsfeld der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Berlin dar. Daran anschließend folge ich Saša Piemērs in eine Einrichtung der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen und begebe mich auf die Suche nach den Ereignissen im Jahr 2011, dem Ende der Zuwendungsfinanzierung dieser Praxis durch den Berliner Senat, die das Handlungsfeld erschütterten und nachhaltig beeinflussten. An den Narrativen und späteren Dynamiken arbeite ich Kräfteverhältnisse um humanitäre Einschlüsse und migrationspolitische Ausschlüsse heraus. Es folgt ein Blick auf ein Netzwerk, das im Anschluss an die Ereignisse neu gegründet wurde. An diesem Beispiel stelle ich die Neuformierung dieses Schauplatzes der Auseinandersetzung um das inner-EU-europäische Grenzregime dar. So verstehe ich schließlich die Arztpraxis als einen weiteren Schauplatz der Aushandlungen um (inner-EU-europäische) Migrationsregulierung.

5.1 „Das muss den karitativen Weg gehen, dafür bekommen die ja Geld" – medizinische Versorgung wohnungsloser Menschen in Berlin

Zum 01.04.2007 wurde in Deutschland eine Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Krankenversicherung für die Menschen eingeführt, die nicht anderweitig im Krankheitsfall abgesichert sind und zuletzt gesetzlich oder nicht versichert oder von der Versicherungspflicht ausgenommen waren. Dieses Gesetz wurde 2009 mit der Einführung einer allgemeinen Krankenversicherungspflicht erweitert (vgl. das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz (GKV-WSG)). Seitdem ist jeder Mensch, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt[1] in Deutschland hat, grundsätzlich krankenversichert, selbst dann, wenn ihm dies nicht bewusst ist und/ oder er keine Krankenkassenbeiträge leistet.[2] Wer sich nur vorübergehend in

---

1 Einem Leitfaden der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zufolge sind verschiedene Kriterien zu berücksichtigen und letztlich im Einzelfall zu entscheiden, ob ein gewöhnlicher Aufenthalt vorliegt. Dies sind insbesondere die familiären Verhältnisse, die Aufenthaltsdauer, die Beschäftigungssituation, die Wohnsituation, die Gründe für den Wohnortwechsel und der ausgedrückte Wille der betroffenen Person, an welchem Ort sie leben möchte (vgl. Europäische Kommission 2013).

2 Auch hier gibt es einige Ausnahmen: Personen, die a) in der Gesetzlichen Krankenversicherung versichert oder versicherungspflichtig sind, b) Anspruch auf besondere

Deutschland aufhält, für die*den ist weiterhin das Gesundheitssystem des Herkunftsstaates zuständig. Eine medizinische Versorgung von Unionsbürger*innen ist dann unter Vorlage eines Nachweises über einen ausländischen Krankenversicherungsschutz mit der European Health Insurance Card (EHIC) möglich. Die Erstattung dieser Leistungen findet auf Grundlage der EU-Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (VO 883/2004) statt. Diese sieht zum einen vor, dass kein*e Unionsbürger*in in einem EU-Mitgliedstaat aufgrund der Staatsangehörigkeit schlechter gestellt werden darf. Zum anderen regelt sie, dass nur ein Staat für die Gesundheitsversorgung zuständig ist. Hält sich ein Mensch dauerhaft in Deutschland auf, ist das deutsche Gesundheitssystem zuständig. Die Gesetzesänderungen hin zur Krankenversicherungspflicht wurden als große Errungenschaft gefeiert, da ab Inkrafttreten niemand mehr ohne Krankenversicherungsschutz sei. So heißt es heute auf der Homepage des Bundesministeriums für Gesundheit in normierendem und stolz klingendem Ton: „In einem modernen Sozialstaat soll […] keine Bürgerin und kein Bürger ohne Schutz im Krankheitsfall sein." (BMG 2018) Dieser GKV-Schutz ist das Ergebnis verschiedener Entwicklungen, die ich hier nur in aller Kürze und mit Blick auf ihre Relevanz für meinen Forschungsgegenstand nachzeichnen kann.

Während seit 01.01.2009 offiziell alle Menschen mit gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland krankenversichert sein sollten, sei es durch eine Auslandskrankenversicherung ihres Herkunftslandes, sei es durch einen in Deutschland entstandenen Rechtsanspruch, war und ist dies in der Praxis aus unterschiedlichen Gründen nicht der Fall. Aufgrund von strukturellen Hürden durch die Krankenkassen, wie beispielsweise sehr voraussetzungsreiche Anmeldekriterien, wie auch aufgrund von Ängsten vor Rückzahlungen für unversicherte Vorlaufzeiten hatten 2016 ca. 80.000 Menschen in Deutschland noch immer keinen Krankenversicherungsschutz, obwohl sie einen solchen im Rahmen einer Gesetzlichen oder Privaten Krankenversicherung hätten bekommen können (vgl. Krankenkassenzentrale o.J.). Für die betroffenen Menschen bedeutet dies, dass sie bei ausgebliebener Zahlung von Krankenversicherungsbeiträgen nur eingeschränkte Leistungen der Krankenversicherung in Anspruch nehmen können, bis sie die entstandenen Schulden beglichen haben. Als Ergebnis von Aushandlungsprozessen verschiedener Akteur*innen um diese von einigen als Einschränkungen des Rechts auf Gesundheit verstandene Situation, trat im August 2013 das sogenannte Beitragsschuldengesetz (offiziell Gesetz zur Beseitigung sozialer Überforderung

---

Sozialleistungen, Heilfürsorge, Beihilfe oder vergleichbare Ansprüche haben oder c) anspruchsberechtigt für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind.

bei Beitragsschulden in der Krankenversicherung) in Kraft. Dies ermöglichte eine erleichterte Ermäßigung und sogar einen Erlass der nachträglich zu zahlenden Beiträge. Zudem gab es eine Amnestie für diejenigen, die sich bis zum 31.12.2013 bei einer Krankenkasse anmeldeten – ihre nachzuzahlenden Beiträge inkl. Säumnisgebühren wurden erlassen (vgl. GKV-Spitzenverband 2013). Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) weist darauf hin, dass diese Regelung für viele Menschen ihr Ziel verfehlte, da sie sich nicht rechtzeitig bei den Krankenkassen meldeten oder auch im Anschluss an den Schuldenerlass neue Zahlungsausstände aufgrund eines zu geringen Einkommens aufliefen (vgl. BAGFW 2017). So gibt es trotz dieser Maßnahmen weiterhin Menschen in Deutschland ohne oder mit ungeklärtem Krankenversicherungsschutz, worauf die Bundesarbeitsgruppe (BAG) Gesundheit/Illegalität wie auch andere zivilgesellschaftliche Akteur*innen immer wieder aufmerksam machen. Dies betrifft auch wohnungslose Unionsbürger*innen, wenn sie bspw. aufgrund von geringem Einkommen, Unkenntnis oder fehlendem Zugang zu existenzsichernden Sozialleistungen keine Krankenversicherungsbeiträge zahlen und sie auch nicht anderweitig krankenversichert sind (vgl. BAGFW 2017; BAG Gesundheit/Illegalität 2019).

Wenn ein Krankenversicherungsschutz nicht oder in Folge fehlender Beitragszahlungen nicht vollständig gegeben ist, sind die Möglichkeiten medizinischer Versorgung eingeschränkt. Von diesen Einschränkungen ausgenommen sind Behandlungen von akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen sowie Behandlungen bei Schwangerschaft und Mutterschaft (vgl. § 16 (3a) SGB V). Welche konkreten Leistungen dies im Einzelnen sind, ist nicht zuletzt eine Frage der Auslegung und wird im Einzelfall entschieden. Als Maßstab soll hierbei laut Gesetzesbegründung das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) gelten, welches als „Auslegungshilfe" oder „Regelungsvorbild" (Deutscher Bundestag 2016a: 41) dient. Laut einer Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages liegt diesen Regelungen „eine sozialethisch-humanitäre Wertung zugrunde" (ebd.). Die im Asylbewerberleistungsgesetz geregelten Leistungen werden damit zum Minimum für alle Menschen, die nicht unterschritten werden sollen. Die so kategorisierten Menschen, die vom Asylbewerberleistungsgesetz erfasst werden, werden soweit von sozialen Rechten ausgeschlossen, wie es das politisch dominante Selbstverständnis der nationalen Gesellschaft zulässt. Letzteres ist wiederum Gegenstand kontinuierlicher gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse, wie sowohl am Beispiel der Ausschlüsse von existenzsichernden Sozialleistungen gezeigt als auch die skizzierten Entwicklungen um die gesetzlichen Regelungen der Krankenversorgung deutlich machen. Die kleinteilige rechtliche Aufschlüs-

selung verweist auf die Bemühungen, das System stets maßvoll an veränderte Situationen und Kräfteverhältnisse anzupassen, ohne das Spannungsverhältnis von Inklusion und Exklusion aufzuheben. Im Sinne einer differenziellen Inklusion, die unterschiedliche Positionierungen in dem Verhältnis von In- und Exklusion konzipiert, werden als „Asylbewerber*innen" kategorisierte Menschen mit Hilfe einer normativen Begründung der Seite der Exklusion am nächsten zugeordnet. Damit werden sie zum Maßstab aller weiteren Ein- und Ausschlüsse. Ein noch weiterer Ausschluss ist innerhalb dieses Systems nationalstaatlicher Regelungen nicht vorgesehen. Dieser Zustand als Ergebnis aktueller gesellschaftlicher Machtverhältnisse, ist damit durchaus kontingent und veränderbar.

Zugleich verschieben sich durch daran anknüpfende Praktiken der Migration die Grenzen des Ausschlusses und eine Unterschreitung der Minimalstandards ist letztlich doch möglich. Dies betrifft in erster Linie Menschen, die ohne Papiere in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in Deutschland leben. Dies hängt weniger mit dem Recht auf medizinische Versorgung, sondern v.a. mit Fragen des Zugangs dazu zusammen, insbesondere aufgrund der Meldepflicht der Sozialbehörden gegenüber den Ausländer*innenbehörden nach §87 Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Während dies vielfach als eine „Lücke" dahingehend verstanden wird, dass nicht alle Lebenssituationen vom System der medizinischen Versorgung angemessen erfasst sind, argumentiere ich, dass es sich hierbei um eine spezifische rechtliche Konstellation handelt. Diese sichert formal ein bestimmtes Mindestmaß an Gesundheitsversorgung für alle Menschen zu, verknüpft dies jedoch in bestimmten Situationen mit einer Wegweisung aus dem nationalstaatlichen Kontext in Form einer (drohenden) Abschiebung. Damit erscheint das System der medizinischen Versorgung als ein Akteur des nationalen Grenzregimes. Die ausländerrechtlichen Regelungen verpflichten öffentliche Stellen – in erster Linie Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft und Sozialämter – in §87 AufenthG dazu, die Ausländer*innenbehörden zu informieren, sobald sie von einem rechtlich unerlaubten Aufenthalt erfahren (vgl. BAG Gesundheit/Illegalität 2019). Dem gegenüber steht die ärztliche Schweigepflicht, sofern die Behandlung aus medizinisch notwendigen Gründen stattfindet. Eine anonyme Behandlung ist im staatlichen Gesundheitssystem, mit Ausnahme der gesetzlich geregelten vertraulichen Geburt, nicht vorgesehen (vgl. DKGEV 2015). Die gesetzlichen Regelungen sind damit widersprüchlich und Praxiserfahrungen zeigen, dass die Regelungen zur Schweigepflicht nicht immer eingehalten werden und erkrankte Menschen ohne rechtlich gesicherten Aufenthaltsstatus nicht sicher sein können, dass ihre Daten nicht doch an die Ausländer*innenbehörde weitergeleitet werden. Im Falle einer geplanten medizinischen Versorgung ist vorgesehen, dass die erkrankten

Menschen ohne Krankenversicherung einen Antrag auf Kostenübernahme beim zuständigen Sozialamt stellen. Diese Behörden unterliegen nicht der ärztlichen Schweigepflicht, sondern müssen Hinweise über einen möglicherweise irregulären Aufenthalt an die Ausländer*innenbehörde weiterleiten. Der im Aufenthaltsrecht geregelte Umgang mit aufenthaltsrelevanten Informationen trägt sowohl in der Praxis als auch rechtlich zu einer Verunsicherung der Betroffenen und damit zu einer Porosität des Rechts auf gesundheitliche Versorgung bei.

Mit dem sog. „Nothelferparagrafen" innerhalb des AsylbLG (§ 6a AsylbLG) wurde rechtlich versucht, eine medizinische Notfallbehandlung bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen sowie bei Geburt zu ermöglichen, ohne den irregulären Aufenthaltsstatus zu veröffentlichen. In solch einem medizinischen Eilfall, in dem vorab keine Kostenerstattung beantragt werden kann, kann im Nachhinein eine Kostenrückerstattung beim Sozialamt beantragt werden. In diesem Fall greift der sog. „verlängerte Geheimnisschutz" (§88 AufenthG), nachdem auch die abrechnenden Stellen im Krankenhaus und im Sozialamt zur Verschwiegenheit verpflichtet sind (vgl. BAG Gesundheit/Illegalität 2019)[3]. Was genau jedoch ein solcher Eilfall ist, ist nicht zuletzt eine Frage der Definition und in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Aus dieser Komplexität resultieren häufig rechtliche und praktische Probleme, weshalb die medizinische Versorgung für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität weiterhin eingeschränkt ist.

Auch Saša Piemērs und andere Unionsbürger*innen ohne bzw. mit ungeklärtem Krankenversicherungsschutz sind von diesen Ausschlüssen betroffen. Zwar ist ein Krankenversicherungsschutz für nicht erwerbstätige Unionsbürger*innen eine Voraussetzung für das Bestehen eines gültigen Aufenthaltsrechts nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU länger als drei Monate, jedoch sind Unionsbürger*innen so lange als freizügigkeitsberechtigt anzuerkennen, wie dies nicht im Rahmen eines Prüfverfahrens durch die Ausländer*innenbehörde widerlegt wurde. Doch werden wohnungslose Unionsbürger*innen ohne Krankenversicherungsnachweis häufig auch ohne eine durch die Ausländer*innenbehörde bestätigte aberkannte Freizügigkeit in Arztpraxen nicht behandelt. Hintergrund hierfür ist, dass Behandlungen ohne bestehenden Krankenversicherungsschutz zumeist nicht refinanziert werden können. Besondere Herausforderungen ergeben sich in der Praxis der Wohnungslosenhilfe bei wohnungslosen schwangeren Unionsbürger*innen mit ungeklärtem oder fehlendem Krankenversicherungsschutz. In einem solchen Fall hat das Landessozialgericht (LSG) Berlin Brandenburg mit Urteil S 101 AS 7940/19 ER vom 16.09.2019 einer schwangeren Bulgarin, die sich zum

3 Diese Regelung greift nicht bei einer Gefährdungslage für die öffentliche Gesundheit.

Zweck der Arbeitsuche in Deutschland aufhielt und aufgrund einer Schwangerschaft reiseunfähig war, für einen Zeitraum von sechs Wochen vor und acht Wochen nach der Entbindung Sozialleistungen und einen sicheren Aufenthaltsstatus „aus humanitären Gründen" (LSG Berlin Brandenburg 2019) zugesprochen. Das Gericht urteilte mit dem Schlechterstellungsverbot von Unionsbürger*innen gegenüber Drittstaatler*innen, denn „[e]s kann […] nicht sein, dass eine EU-Bürgerin, die nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU mit viel weitergehenden Rechten ausgestattet ist als sonstige Drittstaatsangehörige, schlechter steht als solche" (LSG Berlin Brandenburg 2019).

Im Rahmen meiner Feldforschung nahm ich Kontakt zum Bundesministerium für Gesundheit (BMG) auf und versuchte, dort eine*n Ansprechpartner*in für ein Interview zu diesem Thema zu bekommen. Möglich war lediglich ein kurzes Telefonat mit einer Ministeriumsmitarbeiterin, die mir zuvor von einem Mitglied der BAG Gesundheit/Illegalität als Ansprechpartnerin genannt wurde. In diesem von mir ausschnitthaft protokollierten Telefongespräch machte sie deutlich, dass das BMAS bei diesem Thema „vorrangig zuständig" sei und sie auch davon unabhängig keinen Handlungsbedarf des BMG sehe, da eine Verbesserung des Zuganges zur medizinischen Versorgung für Menschen ohne Papiere und/oder ohne Krankenversicherung eine Stabilisierung dieser problematischen aufenthaltsrechtlichen Situation bedeute. Als Ministerium möchten sie „ungern ein System etablieren, das es denen angenehmer macht in der Illegalität zu bleiben" (Telefonat CM). Damit präsentiert sie das BMG als Ordnungsbehörde, deren Aufgabe es ist, „Illegalität" bzw. Menschen in der Illegalität zu bekämpfen. Sie stellt die Situation der aufenthaltsrechtlichen Illegalität als bequem dar und konzipiert die Menschen, die sich darin befinden, als gefährlich für die innere Sicherheit des Staates, denn, „wenn der Staat anfängt ein [solches] System zu etablieren, […] das wäre fatal" (dies.). Dementsprechend ist ihr Ausschluss notwendig, denn es sei ja „ein seltsamer Anspruch zu sagen, wir zementieren den ungewissen Status." (dies.) Diese Argumentation für die eindeutige Notwendigkeit des Ausschlusses wird jedoch brüchig, als sie überlegt, „vielleicht muss das tatsächlich über den karitativen Weg gehen, dafür bekommen die ja auch Geld" (dies.). Neben der Gefährdung des Nationalstaates scheinen hier noch weitere Aspekte für den Umgang mit der sozialen Wirklichkeit relevant zu sein, die sie nicht explizit benennt, jedoch andeutet, wenn sie als weitere Handlungsoption „den karitativen Weg" außerhalb der rechtlichen Ordnung eröffnet. Als Akteur*innen spricht sie von den Kirchen, mit denen „man schon lange im Gespräch" (dies.) sei. Damit öffnet sie einerseits einen Handlungsspielraum und positioniert andererseits zugleich ausgewählte Akteur*innen sowie sich selbst darin.

Deutlich wird an der Betrachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen, dass die Sicherstellung von medizinischer Versorgung zwischen (menschen-)rechtlichen Verpflichtungen und nationalstaatlich bedingten Begrenzungen beständig umkämpft und kontingent ist. Eine Zuschreibung eindeutiger, grundsätzlich einander entgegengesetzter Positionierungen der unterschiedlichen Akteur*innen greift auch hier zu kurz. Denn wenngleich das BMG explizit auf einen Ausschluss von Menschen in bestimmten Konstellationen setzt und zivilgesellschaftliche Akteur*innen aus dem Feld der Gesundheitsversorgung die Abschaffung der Übermittlungspflicht im Gesundheitsbereich anstreben (vgl. BAG Gesundheit/Illegalität 2017), sind doch beide Positionen miteinander verwoben. Beide gehen von den aktuellen aufenthaltsrechtlichen Kategorisierungen aus und stellen diese nicht grundsätzlich infrage. Das Ministerium zeigt sich per definitionem als ein Akteur des nationalen Grenzregimes, der explizit Ein- und Ausschlüsse reguliert. Doch auch die zivilgesellschaftlichen Akteur*innen, die in der BAG Gesundheit/Illegalität vernetzt sind, hinterfragen lediglich die Umsetzung der Migrationspolitik, nicht aber ihre aufenthaltsrechtlichen Kategorisierungen an sich, die Ausschlüsse auch in anderen Bereichen hervorbringen: „Mittel- und langfristiges Ziel muss es daher sein, rechtlich, konzeptionell, strukturell und organisatorisch dafür zu sorgen, dass Menschen ohne Papiere einen ungehinderten und diskriminierungsfreien Zugang zum Gesundheitssystem erhalten" (dies.: 6). Ähnlich zeigt sich dieser Fokus auf eine Abschwächung der Folgen der Migrationspolitik auch bei der Sozialen Arbeit im Bereich der Wohnungslosenhilfe, wie ich in Kapitel 8 beschreiben werde.

Saša Piemērs lebt nicht nur ohne Krankenversicherungsschutz, sondern auch ohne eigene Wohnung. Er schläft ab und an bei Bekannten, meistens jedoch in einem verlassenen Abrisshaus etwas abseits vom Stadtzentrum. Nicht zuletzt aufgrund der gesundheitsgefährdenden Bedingungen dieses Lebens ohne eine eigene Wohnung sind Gesundheit und medizinische Versorgung für ihn wie für viele Menschen in Situationen der Wohnungslosigkeit ein zentrales Thema. Allerdings zeigt der Alltag, dass wohnungslose Menschen reguläre Arztpraxen kaum aufsuchen, häufig begründet in einem fehlenden oder ungeklärten Krankenversicherungsschutz. Darüber hinaus berichten Praktiker*innen der Sozialen Arbeit immer wieder von täglichen Ausgrenzungserfahrungen wohnungsloser Menschen, die ebenfalls das Aufsuchen regulärer Arztpraxen verhinderten.[4] Aus diesem Grund gehören Angebote medizinischer Versorgung an vielen Orten

4 Dies wird – auch von Professionellen – als sog. fehlende „Wartezimmerfähigkeit" bezeichnet (vgl. Bühring 2020: A812; GEBEWO 2019). Auf diese Weise werden die

in Deutschland zum zentralen Bestandteil des Hilfesystems für wohnungslose Menschen. In Berlin sind verschiedene Organisationen in diesem Bereich tätig, die meisten von ihnen in Wohlfahrtsverbänden organisiert. Einige halten ihre Angebote bereits viele Jahre vor, andere sind vergleichsweise neu im Feld aktiv. Die Angebote unterscheiden sich sowohl hinsichtlich ihrer medizinischen Versorgungsangebote als auch ihrer Finanzierung. Ein Teil von ihnen erhält eine grundlegende Finanzierung aus Mitteln des Integrierten Sozialprogrammes (ISP), einem Förderprogramm des Landes Berlin, um „die soziale und gesundheitliche Infrastruktur im Land Berlin durch Projektförderungen in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Stadtteilzentren sowie die Spitzenverbandsförderung auf dem erreichten Niveau zu sichern und weiterzuentwickeln" (SenGS 2015: 1). Die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel ist regelmäßig Gegenstand von Verhandlungen. Laut Fördervertrag zwischen der zuständigen Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales und den sechs Wohlfahrtsverbänden[5] und der ersten Änderung dieses Vertrags aus April 2016 standen im Jahr 2018 24.338 € im ISP zur Verfügung (vgl. dies. 2015; SenGS 2016). Ein kleiner Teil der medizinischen Projekte wird durch Zuwendungsmittel aus dem Integrierten Gesundheitsprogramm (IGP) des Landes Berlin finanziert. Für alle durch Zuwendungen finanzierten Projekte gelten gemeinsame Förderbedingungen und Dokumentationsanforderungen, denen anders finanzierte Projekte nicht unterliegen. Darüber hinaus stellt eine Zuwendungsfinanzierung keine dauerhaft gesicherte Finanzierung dar, da die Gelder nur für die Laufzeit eines Jahres bewilligt und Förderanträge entsprechend jährlich neu gestellt werden müssen. Allerdings entsteht mit den Jahren so etwas wie ein Gewohnheitsrecht, weshalb in der Regel mit einer Bewilligung folgender Förderanträge gerechnet werden kann, wenn die Einrichtung einmal durch Zuwendungen finanziert wurde. Darüber hinaus geht eine solche Finanzierung mit weiteren Herausforderungen einher, die Harald, der in leitender Position bei einem Träger der Freien Wohlfahrtspflege mit verschiedenen Angeboten im Handlungsfeld der Wohnungslosenhilfe arbeitet, ausführlich beschreibt:

---

strukturellen Ursachen unsichtbar gemacht und dieses Problem erfährt eine Komplexität reduzierende Individualisierung. Deshalb verwende ich diesen Begriff nicht.

5 Das sind im Einzelnen: Arbeiterwohlfahrt Landesverband Berlin e.V. (AWO), Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V., Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e.V., Deutsches Rotes Kreuz – Landesverband Berliner Rotes Kreuz e.V., Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e.V., Jüdische Gemeinde zu Berlin – Körperschaft des öffentlichen Rechts.

> Zuwendungsfinanzierung im Land Berlin bedeutet eigentlich grundsätzlich Fehlbedarfsfinanzierung. Fehlbedarfsfinanzierung heißt übersetzt, dass man einen Bedarf, einen finanziellen Bedarf für eine bestimmte Aufgabe anmeldet […,] eine Senatsverwaltung da prüft, wie viel Eigenmittel vorhanden sind oder sein sollten […] und in der Regel muss man als Trägerorganisation einen Teil des Geldes immer mitbringen. Das ist zwar ein kleiner Teil, das sind in der Regel nur ein paar Tausend Euro […,] der aber dann über die Jahre auch wächst, weil die Kosten wachsen ohne dass man darauf Einfluss nehmen kann und die Zuwendungen wachsen in der Regel gar nicht oder sehr viel langsamer. Das heißt […] das Wesen der Fehlbedarfsfinanzierung ist, dass man eben einen wachsenden Anteil von Eigenmitteln hat […,] den man versucht eben aus Spenden oder aus anderen Einnahmen zu decken. [D]as ist aber nur die eine Seite der Geschichte. Die andere Seite ist, […] im Rahmen dieser Zuwendungen sind zwar […] die Miete und die Mietnebenkosten finanziert und die Gehälter […]. Nicht […] aber […] der ganze Aufwand, den man hat wegen der Kleiderkammer und auch für […] diesen Bereich, wo man die Menschen mit Essen und Getränken versorgt, weil es aus Sicht der Senatsverwaltung nicht unbedingt zu 'ner medizinischen Versorgung gehört. [D]as heißt diesen ganzen Teil muss man auch aus anderen Mitteln finanzieren und auch […] der Bedarf, den wir haben an medizinisch-technischen Geräten, an Medikamenten, an Verbandsmaterialien, an Salben möglicherweise […], der wird auch nicht über die Zuwendungen finanziert, das lassen wir uns spenden. […] [V]on daher kann man schwerlich über 'ne auskömmliche Finanzierung reden. (Interview HA)

Harald zufolge stellt die Finanzierung durch das ISP eine schwierige Abhängigkeitssituation dar. Auf der einen Seite sind die Organisationen davon als einziger staatlicher Finanzierungsquelle abhängig, zum anderen bringt diese Finanzierung sowohl hinsichtlich ihres Umfanges als auch ihrer Dauer Unsicherheiten hervor. Ein wichtiges Element dieser Finanzierung ist darüber hinaus der fehlende Rechtsanspruch, auf den die Trägerorganisationen sich berufen könnten. Stattdessen handelt es sich, wie der Begriff der „Zuwendung" bereits ausdrückt, um zusätzliche Leistungen des Landes Berlin oder eines Bezirkes. Wenngleich auch gesetzlich abgesicherte Ansprüche das Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse und damit grundsätzlich veränderlich sind, so sind solche freiwilligen Leistungen viel unmittelbarer von politischen Veränderungen und ökonomischen Gegebenheiten abhängig. Aufgrund dieses Abhängigkeitsverhältnisses verhalten sich die meisten Akteur*innen der zuwendungsfinanzierten Einrichtungen den Vorgaben des Zuwendungsgebers gegenüber konform und wenig widerständig. In einer gouvernementalitätstheoretischen Perspektive kann dieses Finanzierungssystem als eine Regierungsform gelesen werden, die finanzierten Einrichtungen und ihre Trägerorganisationen zu disziplinieren, indem Herrschaftstechniken und Techniken der Selbstführung miteinander verknüpft werden. Michel Foucault wendet sich damit gegen die Hypothese einer

Repressionsmacht des Staates, sondern fasst den Staat als eine „Handlungsweise und als Denkweise“ (Foucault 2004: 513), in die verschiedene Akteur*innen und ihre Praktiken involviert sind. So wird in dieser Perspektive deutlich, dass Einrichtungen der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen Teil des Regierens von EU-interner Migration sind.

Trotz all dieser Einschränkungen stellt das ISP zwar nicht das einzige, wohl aber das zentrale Instrument des niedrigschwelligen Wohnungsnotfallhilfesystems des Landes Berlin dar. Im Bereich der medizinischen und zahnmedizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen werden allerdings nur drei von 14 Einrichtungen durch das ISP finanziert. Zwei dieser Einrichtungen erhalten zusätzlich bezirkliche Zuwendungen. Zwei weitere Einrichtungen erhalten Zuwendungen aus dem Integrierten Gesundheitsprogramm (IGP) des Landes Berlin. Die Mehrheit dieser Einrichtungen erhält darüber hinaus Spendenmittel. Die verbleibenden neun Einrichtungen von sieben verschiedenen Trägern finanzieren sich hauptsächlich durch selbst eingeworbene Spendenmittel. Zwei dieser Einrichtungen erhalten zusätzlich Stiftungsgelder (vgl. GEBEWO o.J.). Ohne staatliche Mittel zu erhalten, sind diese Organisationen einerseits unabhängig von staatlichen Weisungen, andererseits besteht die Notwendigkeit, kontinuierlich für eine ausreichende Finanzierung der Einrichtung zu sorgen. So bringt die prekäre Finanzierungssituation eine Situation der Abhängigkeit und der Instabilität hervor, in denen die Arztpraxen für wohnungslose Menschen in Berlin agieren. Dies zeigt sich deutlich an einem Ereignis aus dem Jahr 2011, als die Zuwendungsfinanzierung der Arztpraxis endete, zu der mich Saša Piemērs führte.

5.2 „Ein massiver Kampf“ – das lokale Hilfesystem als Schauplatz der Aushandlungen um humanitäre Ein- und migrationspolitische Ausschlüsse

Das Ende der Zuwendungsfinanzierung hatte Auswirkungen auf das gesamte Feld der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Berlin. Ich selbst war damals in einer niedrigschwelligen Einrichtung für arme und wohnungslose Menschen tätig und in verschiedenen Gremien aktiv. So erfuhr ich, worüber an vielen Orten gesprochen wurde: Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales habe die Finanzierung der Einrichtung eingestellt, weil dort auch Unionsbürger*innen ohne sozialrechtliche Leistungsansprüche behandelt würden, wofür die Einrichtung jedoch keine Finanzierung bekäme. Dies sorgte im Handlungsfeld für Verunsicherung, insbesondere da Unionsbürger*innen auch in

anderen Einrichtungen Rat und Hilfe erhielten, auch wenn sie keinen Anspruch auf Sozialleistungen hatten. Dies erfolgt bis dahin meistens im Stillen und es wurde nicht offen darüber gesprochen. Nun aber wurde es erstmals öffentlich thematisiert. Die Arztpraxis wurde in der Folge jedoch nicht geschlossen, sondern existierte dank Eigenmittel des Trägers und eingeworbener Spendenmittel weiter.

In den Folgejahren wurde in verschiedenen Gesprächen zwischen unterschiedlichen Akteur*innen im Feld immer wieder auf dieses Ereignis Bezug genommen. Offensichtlich war es prägend und nachhaltig wirksam. So machte ich mich im Rahmen meiner Feldforschung, dem Prinzip *„follow the conflict“* (Marcus 1995: 110) folgend, auf die Suche nach den Ereignissen 2011. Anknüpfend an die Erfahrungen von Saša Piemērs leitete mich dabei die Annahme, dass daran Bemühungen und Kämpfe um die inner-EU-europäische Migrationsregulierung sichtbar gemacht werden können. Zugleich verweist Saša Piemērs darauf, dass diese Ereignisse nicht losgelöst vom Kontext bereits vorangegangener und folgender Aushandlungsprozesse zu verstehen sind. So nutze ich sie hier als herausragende Momente, um zentrale Konflikte beispielhaft herauszuarbeiten. Dafür ist in erster Linie nicht interessant, was geschehen ist, sondern vielmehr was und wie darüber gesprochen wird und welche Spuren der Wirksamkeit dieser Ereignisse bis heute aufgezeigt werden können. So werde ich im Folgenden die Narrative derjenigen Interviewpartner*innen analysieren, die ich explizit daraufhin befragt habe, und zentrale Momente der Kämpfe um die Regulierung inner-EU-europäischer Migration herausarbeiten. Hierfür hinterfrage ich mein Interviewmaterial auf Techniken der Narration und ihre Effekte. Als zentrale Technik aller Akteur*innen werde ich Schweigen als eine Strategie der Stabilisierung in unsicheren Zeiten vorstellen, die auch an anderen Stellen meiner Forschung zum Tragen kommt. Wie ich zeigen werde, ist diese Strategie nicht nur für die Geschehnisse von zentraler Bedeutung, sondern auch für den weiteren Umgang mit ihnen. Das Schweigen wird zu verschiedenen Zwecken eingesetzt und ist somit analytisch zu differenzieren.

Die Zentralität dieser Technik fordert und begrenzt zugleich meine Analysen und Deutungen in besonderer Weise in der ohnehin bestehenden methodologischen Herausforderung der Ethnografie, Menschen bzw. das Soziale zum Sprechen zu bringen. Wie Stefan Hirschauer beschreibt, können Artikulationsgrenzen mithilfe methodologischer Ansätze verschoben und das Schweigsame, also die bisher nicht verbalisierten Teile des Sozialen, zur Sprache gebracht werden (vgl. Hirschauer 2001). Gleichwohl können sich trotz genauer Analyse Sachverhalte der Versprachlichung entziehen. Zugleich gilt es nicht zuletzt aus forschungsethischen Gründen, die Strategie des Schweigens, anhand derer bspw.

subversive Praktiken geschützt werden sollen, zu respektieren. Ich werde im Folgenden in verschiedenen Schritten den Versuch unternehmen, die Begrenzungen durch das Schweigen über die Ereignisse rund um diese Einrichtung mit Hilfe unterschiedlicher Ansätze zu überwinden und das Schweigsame zum Sprechen zu bringen. Wie ich jedoch ebenso zeigen werde, greift das Schweigen auch immer wieder auf mich selbst über, und ich finde mich in einer situationsgebundenen Sprachlosigkeit, einer „situativ[en] 'Aphasie'" (Hirschauer 2001: 439) wieder. Diese versuche ich, die Anregung Hirschauers aufnehmend, mit Hilfe von Selbstbeobachtungen aufzuspüren und analytisch greifbar zu machen. So können Sachverhalte des Sozialen sichtbar gemacht werden, während andere als Geheimnisse im Sinne eines spezifischen, personengebundenen Wissens verborgen bleiben.

Meine Interviewpartner*innen wählen stark differierende Techniken, um über die Ereignisse mit dem Ergebnis einer selbstständigen Finanzierung der Einrichtung durch die Trägerorganisation zu sprechen. Ein Suchen und Ringen um eine adäquate Darstellung der Ereignisse, das Ausbalancieren von aktiver, eigener Entscheidung der Trägerorganisation und passiver Reaktion auf Entscheidungen anderer einerseits und ein friedlicher Prozess um ein konflikthaftes Geschehen andererseits werde deutlich. Das grundsätzliche Ringen um die Deutungshoheit über die Ereignisse und die Machtverhältnisse zwischen den Hauptakteur*innen werden hier sichtbar.

Bereits die Verallgemeinerung der Geschehnisse fällt sehr unterschiedlich aus. Während eine damals nicht direkt beteiligte Interviewpartnerin lediglich von einer „komplex[en] Gemengelage" (Interview VL) spricht, beschreibt Maike, eine Vertreterin des Trägers, die damals am Rande involviert war, „dass wir dann rausgegangen sind oder rausgehen mussten oder da auch ein Stück weit gedrängt wurden zu diesem Schritt" (Interview MA). In diesen Deutungen werden mithilfe verschiedener Strategien Positionierungen und genutzte sowie ungenutzte Handlungsmöglichkeiten retrospektiv zugeschrieben. So wird hier mit Techniken der Versachlichung die Bedeutung der faktischen Konsequenzen eingehegt, die die neue Situation für Beteiligte hat. Im Jahresbericht 2011 der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales ist beispielsweise sachlich von einer „abgestimmt[en] Schließung" aufgrund von einer „veränderten Bedarfslage" (SenGS 2011a: 85) die Rede. Auch ein Träger-Vertreter spricht im Interview davon, dass sie als Trägerorganisation damals in „gegenseitigem Einvernehmen [...] aus der Finanzierung rausgegangen" seien (Interview GO). Eine solche Versachlichung verstehe ich als eine Strategie, das Konfliktpotenzial der Ereignisse „unter dem Deckmantel [...] rational klingender Neutralität verschwinden" (Binder 2018: 54) zu lassen.

Als ein Effekt dieser Strategie kommt es zu einer Eindämmung des Konflikts. Die Wahl der Strategie lässt zudem Hierarchiestrukturen innerhalb der betroffenen Organisation sichtbar werden. Je höher die Leitungsverantwortung meiner Interviewpartner*innen, desto neutraler und konflikteindämmender berichten sie darüber. So stellt im Gegensatz dazu Luise, die als Mitarbeiterin in der Praxis von den Auswirkungen unmittelbar betroffen war, die Situation deutlich anders dar: „Der Senat hat gesagt: 'Cut, nächstes Jahr seid ihr raus.'" (Interview LU) In den verschiedenen Aussagen insbesondere von Mitarbeiter*innen auf unterer Hierarchieebene wird immer wieder eine emotionale Beteiligung der Sprecher*innen deutlich, beispielsweise wenn von „rausfliegen" (Interview KA) die Rede ist. Mit Hilfe von Techniken der Dramatisierung wird versucht, die eigene Beurteilung der Situation in Anbetracht der divergierenden Einschätzungen als richtig zu legitimieren und sich damit im Feld der verschiedenen Organisationen und Einrichtungen in ähnlichen Situationen zu positionieren. Dies geschieht noch deutlicher durch das Zuweisen von Verantwortung, wodurch eine scheinbar eindeutige Handlungsmacht zugeschrieben und die Akteur*innen entlang dessen zueinander positioniert werden. Harald, der Vertreter eines freien Trägers, der mir bereits die Schwierigkeiten der Zuwendungsfinanzierung aus seiner Perspektive erläutert hatte, spricht beispielsweise moralisierend von „bestrafen" (Interview HA) und bezeichnet das Ende der staatlichen Finanzierung als eine Eskalation, die möglicherweise hätte abgewendet werden können, wenn „man [...] Diplomatie walten lassen" hätte (ders.). Andere Interviewpartner*innen sprechen wiederum von einer eigenständigen Entscheidung der Trägerorganisation, die Senatsfinanzierung beendet zu haben.

Auch bei der detaillierten Beschreibung der Ereignisse durch meine Interviewpartner*innen kommen diese kommunikativen Techniken zum Einsatz. Wie mir übereinstimmend berichtet wurde, wurden in der Arztpraxis Menschen unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit und ihrer Ansprüche auf Sozialleistungen allein aufgrund ihres Behandlungsbedarfes medizinisch versorgt. Wie andere ISP-finanzierten Projekte richtete auch sie sich nach den Richtlinien zuwendungsfinanzierter Projekte. Mit Datum vom 05.11.2011 verfasste die damals zuständige Sachbearbeiterin bei der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales ein Rundschreiben zur Klärung der Refinanzierung von medizinischen Behandlungen von Unionsbürger*innen in den ISP-finanzierten Einrichtungen und schickte dieses an Vertreter*innen dreier Wohlfahrtsverbände und einer Trägerorganisation in Berlin, sowie zur Kenntnis an je einen Vertreter des Bezirksamtes Pankow und der Kassenärztlichen Vereinigung Berlin (vgl. SenGS 2011). Laut diesem Rundschreiben ist

> [d]ie Abrechnung einer Behandlungspauschale nur in seltenen Ausnahmefällen mit entsprechender Begründung […] möglich. EU-Bürger/innen und Ausländer/innen ohne sozialhilferechtliche Leistungsansprüche sind zur Behandlung an andere Institutionen […], die nicht an die […] genannte Vereinbarung und die damit in Verbindung stehenden Zuwendungsbescheide des Landes Berlin gebunden sind, zu vermitteln. (SenGS 2011)

Bei diesem halböffentlichen Schreiben handelt es sich um einen zentralen Gegenstand, auf den sich im Verlauf meines Feldaufenthaltes häufig bezogen wurde. Es wird als ein Höhepunkt eines längeren Prozesses dargestellt, der von verschiedenen Faktoren beeinflusst wurde. Demnach stellt es keinen plötzlichen, unvorhergesehenen Politikwechsel dar, das Feld war vielmehr bereits zuvor von Aushandlungskämpfen durchzogen, die jedoch weniger sichtbar erfolgten. Aus den Interviews geht hervor, dass nach der Versendung dieses Rundschreibens eine Überprüfung der Dokumentation in den senatseigenen Dokumentationsprogrammen in der Arztpraxis angekündigt wurde. Katharina, die später zu der Organisation gekommen ist, benennt fokussiert und sachlich die Geschehnisse in ihrem Kern, spricht von einem „Vorwurf [der] Veruntreuung von Geld[, der] im Raum [stand]“ (Interview KA). Maike hingegen greift auf die narrative Technik der Dramatisierung zurück und beschreibt die Situation als konfrontativ und emotional aufgeladen. So habe ein Treffen zwischen der Senatsverwaltung und dem Träger stattgefunden, das von einer angespannten Stimmung geprägt war:

> Dann gab's sehr viel Druck damals, […] es gab hier eine große Sitzung, wo also alle Senatsoberen sozusagen da waren […] und da wurde also auch gewaltig aufgefahren, […] auch so verbunden mit […] der Aussage, man habe vielleicht auch nicht […] sauber abgerechnet, da gebe es also auch Belege dafür. Dann hat vielleicht mal ein Sozialarbeiter irgendwas unterschrieben, wo ein Arzt hätte unterschreiben müssen oder zumindest nahm man das an. (Interview MA)

Auf diese Weise wird die Situation als machthaltig qualifiziert und durch sprachliche Überhöhungen die eigene Ohnmacht zum Ausdruck gebracht. Darüber hinaus wird die Senatsverwaltung durch den Hinweis auf bürokratische Erfordernisse („Belege“), deren Art und Beweiskraft weder weiter ausgeführt noch scheinbar hinterfragt werden, als ein emotionsloses, sachorientiertes Gegenüber entworfen, welches jeden kleinsten Fehler streng ahndet. Die Trägerorganisation und die Senatsverwaltung werden damit als Institutionen konstruiert, die in einem hierarchischen Machtverhältnis zueinanderstehen.

In Anschluss an dieses Treffen, so berichteten mir zwei Interviewpartner*innen, stellte sich für den Träger die Frage, „will man jetzt sich auf einen langwierigen, mehrjährigen Streit mit ungewissem Ausgang einlassen oder sagt man einfach,

na gut, dann stellt man keinen neuen Antrag.“ (Interview MA). Das Ergebnis, keinen neuen Förderantrag zu stellen, wird als quasi unausweichlich dargestellt, denn das Antragsverfahren wäre nicht nur konflikthaft gewesen und wäre – so befürchtet – Anlass gewesen, Zurückliegendes zu prüfen, sondern möglicherweise hätte dieser Prozess auch in einem negativen Ergebnis gemündet. Auch hier wird das zuvor konstruierte Macht- bzw. Ohnmachtsverhältnis zwischen Senatsverwaltung und Verband unterstellt. Das Handlungspotenzial des Verbandes wird als gering dargestellt und die getroffene Entscheidung dadurch letztlich der Kritik entzogen. Mehr Worte über den Entscheidungsprozess findet wiederum ein anderer Interviewpartner:

> Diese Anfrage nach der Überprüfung der Dokumentation hat für solche Sorge gesorgt, dass [...] die damalige Leitung der [Praxis] gemeinsam mit der Regionalleitung und Verbandsmenschen sich dafür entschieden hat, einvernehmlich die Finanzierung zu beenden und die Überprüfung nicht durchzuführen. [...] es [ging darum,] dass der Verband Angst hatte, der Senat kommt darauf, dass wir Menschen behandelt haben, die nicht leistungsberechtigt waren. (Interview KA)

Deutlich angesprochen werden Gefühle von Verunsicherung und Angst, wenngleich nicht konkret benannt wird, worin die Befürchtungen bestanden und mit welchen Konsequenzen gerechnet wurde. Solchen Gefühlen, mit denen das Sprechen über die damaligen Ereignisse behaftet war, begegnete ich immer wieder während meiner beruflichen Tätigkeit im Handlungsfeld wie auch in meiner Feldforschung. Auch mein eigenes Fühlen war davon nicht ausgenommen, weshalb ich hier wie auch in anderen Interviews nicht konkreter nachfragte. So verbleibt auch der Interviewpartner KA hier im Diffusen, wenngleich seine Wortwahl sachlich und beschreibend ist. Es entsteht das Bild einer Abhängigkeitsbeziehung des Trägers gegenüber der Senatsverwaltung. Was wäre, wenn die Senatsverwaltung von den „Ungehorsamkeiten“ des Verbandes Kenntnis erhalten würde, scheint als das Unaussprechliche auf. Möglicherweise ist es meinen Interviewpartner*innen tatsächlich nicht bekannt, möglicherweise stellt seine Artikulierung eine Bedrohung dar, vor der es durch die Strategie des Schweigens geschützt werden muss.

Über die Darstellung der Ereignisse hinaus kontextualisieren die Interviewpartner*innen diese. Dazu greifen sie ebenfalls auf verschiedene Kommunikationstechniken zurück und benennen insbesondere drei Aspekte: Erstens ein ökonomischer Druck, durch den die Situation zu der Zeit geprägt gewesen sei. So berichtet Maike, dass das ISP gekürzt werden sollte, was sie unmittelbar mit den Geschehnissen um die Arztpraxis verknüpft:

> Und wir hatten eine Zeit der Verknappung, auch im ISP musste verknappt werden, es gab zwar ein neues ISP, aber es musste für die Wohnungslosenhilfe 200.000 € einge-

spart werden, niemand wusste so richtig wie, und da […] kamen die Probleme mit der [Arztpraxis] nicht ganz ungelegen. Um zumindest einen großen Teil dieser Summe dann vielleicht auch mal mit einem Ratsch einsparen zu können. (Interview MA)

Hier wird sachlich eine Situation geschildert, aus der es zunächst keinen Ausweg zu geben scheint. Maike bezieht sich in ein allgemeines „wir" ein, in dem weder zwischen den verschiedenen Trägern noch zwischen den Trägern und der für das ISP zuständigen Senatsverwaltung differenziert wird. Dann wechselt sie die Sprecherinnenposition und begibt sich in die Perspektive der Senatsverwaltung, der „die Probleme mit der [Arztpraxis] nicht ganz ungelegen" kamen und sie deshalb erleichtert annahm. Dies könnte auch die Perspektive der Träger sein, die erleichtert sein konnten, dass nicht an ihren Projekten gespart wurde. Diese „Probleme" erscheinen in dieser Perspektive als willkommene Lösung der ausweglos erscheinenden Situation notwendiger Einsparungen. Wenngleich sich die Akteur*innen anderer Träger darüber in Schweigen hüllen, wird ein Raum für die Vermutung geschaffen, dass diese nicht genauer bestimmten „Probleme" damals nicht näher betrachtet und hinterfragt wurden, sondern die Mehrheit der Akteur*innen das Finanzierungsende dieser Einrichtung letztlich begrüßte und froh war, dass es nicht die eigene Einrichtung getroffen hatte. So dient die Taktik des Schweigens an dieser Stelle dem Schutz der abhängigen Positionen der anderen Organisationen. Letztlich werden die Geschehnisse in der retrospektiven Betrachtung als alternativlos dargestellt, in der ein anderes Ergebnis kaum denkbar ist. Darüber hinaus berichtet Maike, dass die Organisation zum damaligen Zeitpunkt finanzielle Schwierigkeiten hatte und die Abhängigkeit von staatlichen Zuwendungen groß war.

Als zweiter Kontextfaktor sei der für die zuwendungsfinanzierten Projekte der ambulanten medizinischen Versorgung zuständigen Sachbearbeiterin eine zentrale Rolle zugekommen. Sie habe die Vereinbarung der Wohlfahrtsorganisationen mit dem Land Berlin in entscheidender Weise verantwortet, die die Abrechnung der ambulanten Behandlungen über Behandlungspauschalen regelte, und auch das o.g. Rundschreiben trägt ihre Unterschrift. Sie habe, so berichtet Maike, „lange Zeit […] die Dinge […] sehr unterstützt […] nur ist sie eben, sag ich mal, auf ihren alten Vorstellungen und Forderungen ein Stück stehen geblieben, war mein Eindruck." (Interview MA) Damit schreibt sie der Sachbearbeiterin eine machtvolle Position innerhalb der Verwaltung zu, in der sie nur wenig Kontrolle unterliege. Zugleich stellt sie diese mit Blick auf deren Einschätzungen und Perspektiven als veraltet dar, demgegenüber positioniert sich Maike als progressiv und wertebasiert. Hierin drückt sich ein Wissen von Verwaltung als einem beständigen System aus, in dem die innerinstitutionelle Kontrolle gering ist und

einzelnen Personen große Handlungsspielräume zukommen können. In diesen handeln sie nicht „neutral", wie von Max Weber gedacht, vielmehr ist es von verschiedenen Aspekten, wie der eigenen Haltung und subjektiven Annahmen, geprägt. Ein wertebasiertes Fundament ihres Tuns spricht Maike der Verwaltungsmitarbeiterin jedoch ab bzw. sie wertet dieses ab und reklamiert „gutes" und wertebasiertes Handeln für sich und die hinter ihr stehende Organisation. Im Gegensatz zu den Verwaltungsmitarbeitenden setzten sie sich zum Wohle ihrer Klient*innen ein, was von den Mitarbeitenden der Verwaltung zwar unterstützt, aber auch verhindert werden könne.

Der dritte zentrale Aspekt, mit dem meine Interviewpartner*innen den Kontext beschreiben, ist die Praxis in den Einrichtungen der ambulanten medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen. Dort seien Menschen bedarfsorientiert und weitestgehend unabhängig von ihren sozialrechtlichen Leistungsansprüchen behandelt worden, so auch in der Arztpraxis. Grundsätzlich habe es bereits vor den Ereignissen darum eine Spannung zwischen den Anforderungen der Senatsverwaltung sowie den Praktiken der medizinischen Versorgungseinrichtungen gegeben, aus denen Unsicherheiten resultierten. Maike beschreibt dies folgendermaßen: „Die Anbieter haben sich dann immer schwerer damit getan sozusagen, ja, wenn die Vorgaben so sind, die Wahrheit der Zahlen und [...] dieses Andrangs auch wirklich so rüberzubringen in der Öffentlichkeit." (Interview MA) Die metaphorische Formulierung von der „Wahrheit der Zahlen" rekurriert auf die Frage der Bekanntmachung von langjähriger Praxis. Hierin drückt sich ein Verständnis davon aus, dass eine soziale Wirklichkeit in Form von Zahlen und damit als objektive Wahrheit ausgedrückt werden könne. Diese Wahrheit wird als komplex und deshalb schwierig zu beschreiben sowie von der Senatsverwaltung als unerwünscht dargestellt, was in der Folge zu einem Konfliktverhältnis zwischen der Senatsverwaltung und den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege führte.

Maike beschreibt die aus diesen drei Hauptfaktoren resultierende Atmosphäre als eine der Angst und der Einschüchterung: „Die Angst, wenn man sozusagen jetzt offenlegt, dass man Leute vielleicht nicht abweist oder so, dass man dann vielleicht mit Kürzungen rechnen muss, Rückzahlungen, sonst irgendwas." (Interview MA) Wenngleich sie sachlich benennt, worum es geht, wird doch nicht deutlich, weshalb das Offenlegen von bestimmten Praktiken negative Konsequenzen haben kann, aufgrund derer „man" Angst haben muss. Vielmehr wird in der Nacherzählung der Ereignisse einige Jahre später, mit rhetorischen Mitteln, durch Unbestimmtheiten und Andeutungen sowie mit Affektsprache, eine verunsichernde Atmosphäre beschrieben. Zudem wird durch die Unbestimmtheit

ein unkonkretes übermächtiges Gegenüber erzeugt, demgegenüber die eigene Position als machtlos charakterisiert wird. Zugleich wird in den Darstellungen der konkreten Geschehnisse auch deutlich, dass in dieser als machthaltig qualifizierten Situation, die in entscheidender Weise durch Techniken des Verschweigens stabilisiert wird, auch Handlungsmöglichkeiten bestehen. Darauf gehe ich in Kapitel 5.3 näher ein.

Die Analyse der Berichte bleibt ohne die Frage nach der Übersetzung und Umsetzung von sowie die Arbeit mit Recht unvollständig. Beate Binder macht deutlich, dass eine solche Perspektive „die vielfältigen durch Recht induzierten Prozeduren des Übersetzens, Anpassens und Reformulierens sowie die rechtlichen Grundlagen für vielfältige Verfahren des Dokumentierens, Registrierens, Rechtfertigens usw." (Binder 2018: 54) sichtbar macht. Zweierlei Gründe führen mich dazu, diese Perspektive hinzuzuziehen. Zum einen geht es um eine Auslegung von Vertragstexten unter Hinzuziehung von EU- und Bundesgesetzen und ihre Übertragung in Handlungsanweisungen an Einrichtungen von Trägern der freien Wohlfahrtspflege. Zum anderen bedeutet Auslegung immer, dass es Handlungsspielräume gibt, in diesem Falle sowohl auf der Ebene der theoretisch in Handlungsanweisungen auslegenden Akteur*innen als auch auf Ebene der Auslegung in konkreten Praktiken. So betrachte ich im Folgenden verschiedene Übersetzungsstufen der durch Recht induzierten Politiken in die Praxis medizinischer Versorgung wohnungsloser Menschen.

Die Gesetzesauslegung der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales (GS) materialisiert sich in dem o.g. Rundschreiben „Behandlung von EU-Bürger/innen i.V.m. der ambulanten medizinischen Versorgung von Obdachlosen im Land Berlin und der Abrechnung von Behandlungspauschalen gemäß vertraglicher Regelung" (SenGS 2011) vom 05.10.2011, das einen „gemeinsamen Beschlu[ss]" (dies.) zu „[v]erbindlichen Aufgaben aller Beteiligten am Abrechnungsverfahren von Behandlungspauschalen gemäß der bestehenden Vereinbarung über die ambulante medizinische Versorgung von Obdachlosen im Land Berlin" (dies.) ergänzt. Als alleinige Autorin auftretend zeichnet o.g. Sachbearbeiterin innerhalb der Senatsverwaltung IAS dafür verantwortlich. Sie war im Hilfefeld als besonders restriktiv und unzugänglich bekannt. Maike illustriert anschaulich ihre Erfahrung mit ihr:

> Ich hab noch so vor Augen, da fing ich grade an […], so diese […] Konzeption oder so, was da so an Rotstift von Frau F. rüberkam, das war also nicht […] feierlich […]. Das zu lesen alleine, so, diese Art, wie das kommentiert wurde, wie da der Rotstift angesetzt wurde und […] immer so ein ganz ungutes Gefühl, mit dem halben Bein schon im Knast zu sein (lacht), wenn man so möchte, […] also das war irgendwie so

> eine Atmosphäre der Einschüchterung. Ja und da sitzt Dir jemand gegenüber, der (sic!) weiß das ganz genau und lässt Dich das wissen, vor allem lässt sie das spüren. (Interview MA)

Maike konstruiert hier zwei Bereiche, die jeweils von einer Person verkörpert werden. Die Sachbearbeiterin Frau F. verkörpert ein scheinbar neutrales Verwaltungshandeln, ausgestattet mit einem hohen Machtpotenzial im Sinne eines top down-Modus des Regierens. Der Gegenstand des Rotstifts wird zu einem zentralen Machtsymbol, das seine Nutzerin als gefühlskalte Frau erscheinen lässt. Sie steht sinnbildlich für Verwaltung. Darüber hinaus werden ihr Unerbittlichkeit und Alternativlosigkeit attribuiert, da die Besitzerin des Rotstifts die Macht habe, über Recht und Unrecht zu entscheiden. So wird zugleich das Bild einer machtbesessenen, unberührbaren Frau der Bürokratie konstruiert. Im Gegenzug dazu entwirft sich Maike als eine emotionale Hüterin des „Guten", die dem bürokratischen System machtlos ausgeliefert ist und zu dessen Spielball wird. Durch den kommunikativen Wechsel durch eine direkte Ansprache sowohl von mir als Interviewerin als auch der Leserin*des Lesers dieser Arbeit erfährt die Darstellung des eigenen Gefühls der Ohnmacht eine weitere Steigerung. Wenn bürokratische Abläufe und ethisch-normative Anliegen aufeinandertreffen, so wird es hier dargestellt, dann wird Macht ausgehandelt und es regiert die Bürokratie von „oben" nach „unten".

Das Rundschreiben kann als ein Instrument innerhalb dieser Auseinandersetzungen um Machtpositionen verstanden werden. Es heißt dort zur allgemeinen Refinanzierung von medizinischen Behandlungen in den ISP-finanzierten Einrichtungen:

> Die Zahlung der Behandlungspauschale gemäß § 48 SGB XII basiert auf einer rechtmäßig festgestellten Bedürftigkeit durch Mitarbeiter/innen der zuwendungsgeförderten Angebote, die gleichzeitig auch zugelassene Standorte der genannten Versorgung sind. Es sind [… rechtliche] Prüfkriterien bei der Bedürftigkeitsfeststellung zu beachten, bevor eine EU-Bürgerin oder ein EU-Bürger im Rahmen der ambulanten medizinischen Versorgung Obdachloser behandelt und per Behandlungspauschale abgerechnet werden kann. (SenGS 2011)

Durch den Bezug auf Gesetzestexte, die Verwendung von juristischen Termini sowie eine Verwaltungsterminologie wird ein Anschein von Neutralität hergestellt, hinter dem die Kämpfe um die Rechtsauslegung zum Verschwinden gebracht werden. So kann das angesprochene kooperative Verhältnis, auf das in der Einleitung des Rundschreibens mit dem Bezug auf einen „gemeinsamen Beschlu[ss]" rekurriert wird, in dieser Strategie als eine Vereinnahmung gelesen werden, durch die Widersprüche und Auseinandersetzungen neutralisiert werden

sollen. Als Effekt verschwinden nicht nur die Aushandlungsprozesse, sondern auch die handelnden Akteur*innen und die von ihnen vertretenen Positionen. Die sich anschließenden Inhalte scheinen fast schon automatisch daraus zu resultieren und dadurch legitimiert zu sein.

Auch dieses offizielle Rundschreiben der Senatsverwaltung GS ist eingebettet in einen Kontext von Aushandlungsprozessen und Machtkämpfen. So spricht Maike von einem „massiven Kampf der Senatsverwaltung [...] gegen die Versorgung von nicht-anspruchsberechtigten EU-Bürgern" (Interview MA). Wann oder wodurch dieser „Kampf" begann, lässt sich kaum nachzeichnen. Maike ist die einzige Person, die eine Art Anfangspunkt ausmacht: Es war ein „großer Umbruch durch die EU-Bürger, das hat alles verändert" (Interview MA). Worin genau der „große Umbruch" bestand, wird nicht weiter erläutert, doch zeigt sich die Gesellschaft gestaltende Kraft von Migration: Praktiken der Migration fordern das bestehende regionale Hilfesystem heraus und rufen unterschiedliche Akteur*innen auf den Plan, die sich in dem dadurch entstehenden Konfliktfeld neu positionieren und agieren müssen.

Das Rundschreiben kann als eine Zuspitzung des vorangegangenen Konflikts zwischen der Senatsverwaltung als politischer Regelungsinstanz und den Einrichtungen von Freien Trägern in der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen beschrieben werden und markiert sein vorläufiges Ende. Es kann zugleich als eine Strategie gelesen werden, die Position der einzelnen Sachbearbeiterin und die damit verbundene Auslegungskompetenz der Verwaltung explizit als Machtquelle zu nutzen, um bestehende Machtstrukturen zu festigen und die Freien Träger in ihrem Handeln zu disziplinieren. Dies fordert die so restringierten Akteur*innen zu einer weiteren Übersetzungsschleife von Recht als Entwicklung von Gegenstrategien heraus, denn diese stehen nun vor der Herausforderung, einen Umgang mit den offiziellen Vorgaben und Beschränkungen zu finden.

Harald, Vertreter eines Anbieters, beschreibt drei zentrale Vorgehensweisen und beleuchtet sie unter einem eigenen Bewertungsschema, in dem er sich auf spezifische Wissenspolitiken bezieht. Eine Strategie besteht darin, sich relativ strikt an die Vorgaben der Senatsverwaltung zu halten und die Patient*innen, deren Behandlung nicht abgerechnet werden kann, an andere Einrichtungen zu schicken. So wird beim Runden Tisch für medizinische und zahnmedizinische Versorgung wohnungsloser Menschen in Berlin (im Folgenden: Runder Tisch; ausführlicher dazu in Kapitel 5.3) von Einrichtungen berichtet, in der EU-Bürger*innen bei akuten Schmerzen und Notfällen sowie dann, wenn die Arztpraxis der Malteser Migranten Medizin geschlossen hat, behandelt werden. In anderen Situationen werden sie zu anderen Versorgungsstellen geschickt, ohne

dies jedoch zu dokumentieren (vgl. Feldnotizen vom 22.12.2016). Harald bettet dieses Vorgehen in eine größere Strategie des eigenen Trägers gegenüber der Senatsverwaltung GS ein:

> Wir haben [...] damals [...] gesagt, wir wissen, dass diese Menschen dort zur Praxis hinkommen. Wir wissen auch, dass ihr uns auch die Regeln vorschreibt, dass wir diese Menschen nicht behandeln dürfen. Wir sagen euch aber, das ist für uns nicht in Ordnung. (lacht) (Interview HA)

Wenngleich das regelkonforme Verhalten implizit zugesichert wird, drückt er doch die Gegenposition seines Trägers aus. Dabei betont er das vorhandene Wissen und legitimiert die eigene Einschätzung auf diese Weise als durchdacht und vernünftig. Vor diesem Hintergrund präsentiert er den eigenen Träger als aktiv und konfrontativ gegenüber der Senatsverwaltung GS. Als ob er selbst über seine offensiv eingenommene Gegenposition erschreckt und er sich erst einmal davon distanzieren muss, lacht er nach der eigenen Äußerung kurz auf. Danach korrigiert er den Überschwang und betont: „Aber wir haben natürlich die Diskussion auch immer mit Maß geführt, nicht zugespitzt." (Interview HA) Diese Relativierung kann einerseits im Hinblick auf den eigenen verbalen Aktivismus verstanden werden. Andererseits bezieht sich Harald auf den Träger und qualifiziert dessen tatsächlichen Widerstand gegen die Senatsverwaltung moralisierend als „maßlos" ab. Demgegenüber wird die vernunftgeleitete argumentative Herausforderung der bestehenden Regeln aus einer sicheren Position heraus als angestrebte Strategie dargestellt.

Eine andere Strategie besteht im Ungehorsam im Stillen. Harald beschreibt dies mit Blick auf andere Träger folgendermaßen:

> Gerade so in den Anfangszeiten hat man ja eben genau über diese sensiblen Themen gesprochen, wie: Behandelt ihr auch Leute, die aus Rumänien kommen? Es gab ja, obwohl wir schon weiter waren in der Diskussion als ein paar Jahre vorher, gibt's oder gab es trotzdem Vertreter von diesen Organisationen, die sich nicht zu weit aus dem Fenster hängen wollen, weil sie eben Angst um ihre Finanzierung haben. (Interview HA)

Als ausschlaggebend für diese Strategie werden hier finanzielle Abhängigkeiten und die Einschätzung der Finanzierungssituation als instabil dargestellt. Harald zufolge wird diese Strategie wider besseres Wissen gewählt und somit durch ihn als unvernünftig abqualifiziert. Als Effekt dieser Strategie werden die Regeln und die sie konstituierenden Machtverhältnisse durch die tägliche Praxis zwar hinterfragt, nicht aber offensiv herausgefordert.

Die dritte Strategie tut genau dies, sie fordert die Regeln und damit die bestehenden Machtverhältnisse explizit heraus. Diese Strategie wählte der Träger

der Arztpraxis, deren Zuwendungsfinanzierung endete. Er ließ Patient*innen auch nach dem Rundschreiben unabhängig von ihren Sozialleistungsansprüchen behandeln und dokumentierte dies gegenüber der Senatsverwaltung IAS als Zuwendungsgeberin. Die Vorgaben der Senatsverwaltung wurden nicht nur argumentativ, sondern offensiv durch Nicht-Befolgen in Frage gestellt. Dies kann als eine öffentliche Herausforderung und Infragestellung der Machtverhältnisse gelesen werden.

Wissenspolitiken, der Umgang mit Wissen und Nicht-Wissen, stellen ein zentrales Moment in den Aushandlungskämpfen dar. Der Umgang mit Wissen und das Schweigen als bedeutsame Strategie fallen insbesondere aufgrund von Leerstellen in meinem Forschungsmaterial auf. Es können verschiedene Techniken des Verschweigens als Facetten einer Strategie des Schweigens aus dem Material herausgearbeitet werden, die ich als eine spezifische Strategie der Stabilisierung in unsicheren Zeiten interpretiere.

Eine erste Technik ist die des innerinstitutionellen Rückzugs, eine Technik der Individualisierung. Interessanterweise sei laut Aussage eines Interviewpartners hinsichtlich der im Herbst 2011 angekündigten Überprüfung der Dokumentation der Arztpraxis gar nicht nachfragt worden, was genau überprüft werden solle, sondern es sei lediglich auf Befürchtungen reagiert worden. Damit eröffnet er eine Interpretation dieser Reaktion als Scheu vor Konflikten und voreiligen Gehorsam, denn möglicherweise hätte die Überprüfung gar nicht die Beendigung der Finanzierung zur Folge gehabt. Möglicherweise könnte es aber auch darum gegangen sein, etwas anderes zu schützen. Dies lässt sich weder überprüfen, noch ist das für meine Analyse bedeutsam. Die Aussagen von Interviewpartner*innen deuten darauf hin, dass in dieser Situation entschieden wurde, eine weitere Zuwendungsfinanzierung der Einrichtung aufzugeben, um als Trägerorganisation weder einen größeren Schaden finanzieller Art noch einen beschädigten Ruf zu riskieren. Intransparenz und Schweigen haben eine enorme Wirkung und sind von zentraler Bedeutung. Katharina spricht mir gegenüber in diesem Zusammenhang von einem „Vertrauensdefizit“ in den Strukturen des Trägers, denn die Arztpraxis sei „sehr weit weg von einer zentralen Verwaltung, hat eine eigene Leitung und so, einfach vielleicht […] auch ein Vertrauens[…]defizit von Führungsetage zu Führungsetage, [dass man] einfach sich nicht sicher sein konnte, ob alles richtig gelaufen ist.“ (Interview KA) Aufgerufen wird die affektive Dimension sowohl des Trägers als auch des Handlungsfeldes. Obwohl die Vorkommnisse auf Rechtsverhältnisse bezogen sind, wird eine zwischenmenschliche Relation angesprochen. Darin drücken sich unklare Verhältnisse aus, in denen weder vom

Einzelfall und Individuum abstrahierte Regeln eine Orientierung geben, noch ihnen eine Erklärungskraft zugeschrieben wird. Stattdessen erfolgt der Rückgriff auf individuell gestaltete Beziehungsverhältnisse, um retrospektiv Ordnung in die unklare Situation zu bringen. Dies hat eine Verschiebung der Problemdefinition zur Folge. Der Konflikt zwischen zwei Institutionen und darüber hinaus sowie die damit verbundenen Machtverhältnisse werden unsichtbar und das Problem erscheint als innerinstitutioneller Konflikt.

Eine zweite Technik ist die Herstellung und/oder Aufrechterhaltung von Intransparenz durch einen gezielten Einsatz von Wissen und Nicht-Wissen durch die Organisationen. Praktiken des Dokumentierens als Transparenzpraktiken sind zentral und so wird die Dokumentation zu einem Artefakt, an dem sich Aushandlungsprozesse entzünden. Vincent August rekonstruiert Transparenz historisch und versteht sie als Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsmuster, welches das Soziale organisiert und Bereiche des Wissens und des Nicht-Wissens markiert. Danach wurden und werden Transparenzforderungen insbesondere in Zeiten von gesellschaftlichen Umbrüchen und Unsicherheiten laut (vgl. August 2018). Transparenzpraktiken wollen durch Einsichten Sicherheit schaffen, beinhalten jedoch zugleich moralische Implikationen, denn „Transparenz misst nicht, was real passiert, sondern fokussiert auf das, was als moralökonomisch effizient befunden wird." (ders.: 134). So soll einerseits das tatsächliche Geschehen freigelegt und andererseits „eine Verhaltensanpassung an eine für gut befundene Praxisanordnung" bewirkt werden (ebd.). Zugleich, so Vincent August, bringt Transparenz paradoxerweise Unsicherheiten und Intransparenz hervor, da sie auf einer grundsätzlichen Haltung des Misstrauens basiert und ohne diese Kehrseite nicht zu denken ist. Es entsteht durch Transparenzpraktiken eine große Menge an Informationen, wie Statistiken, Studien, Dokumentationen, Berichte und Erhebungen, die das Wesentliche allerdings unsichtbar machen und paradoxerweise die Intransparenz erhöhen. Im Falle der Geschehnisse um die Arztpraxis steht jedoch das Bemühen nicht um Transparenz, sondern vielmehr um Intransparenz im Vordergrund. Die verschiedenen Berichte über die Geschehnisse deuten zwar darauf hin, dass die Trägerorganisationen von Einrichtungen der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Berlin ihr Wissen strategisch eingesetzt und auf diese Weise die Top down-Regierungsweise der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales mit ihren Disziplinierungsversuchen herausgefordert haben. Gleichzeitig ist in den Narrativen das Bemühen groß, die Geschehnisse im Ungefähren zu belassen. Bereits einige Jahre zuvor beobachtete ich als Sozialarbeiterin im Handlungsfeld das offensichtliche Bemühen um Intransparenz über das Geschehene. In den

Interviews, die ich im Rahmen meiner Feldforschung mit Akteur*innen führte, fand ich dies nun wieder. In ihnen wird das Bemühen deutlich, Informationen über die Geschehnisse nicht an die Öffentlichkeit dringen zu lassen. Dies waren oft weniger kommunikative Strategien, die ein Verschweigen bewirkten, sondern eine Verunsicherung, was (mir) gesagt und erzählt werden kann. Diese Unsicherheit übertrug sich in den Interviewsituationen auf mich selbst, ebenso in Momenten teilnehmender Beobachtung beim Runden Tisch. So fühlte ich mich immer wieder verunsichert, wie weit ich mit meinem Fragen gehen könne, als ob es eine Grenze des Sagbaren gäbe, die ich nicht überschreiten dürfte. So fragte ich an manchen Stellen nicht nach und ließ mir allgemeine Formulierungen nicht konkreter erklären. Damit nahm ich einerseits meine Interviewpartner*innen als Ko-Produzent*innen von Wissen ernst und wurde andererseits zugleich Teil eines von unausgesprochenen Kommunikationsregeln durchzogenen Feldes. So bestärkte ich bestehende Leerstellen nicht nur, sondern trug möglicherweise zur Entstehung neuer bei. Allerdings ermöglichte mir dieses Involviert-Sein und die Selbstbeobachtung ihr Aufspüren und die analytische Auseinandersetzung damit. Immer wieder werden die Geschehnisse in meinem Datenmaterial in den Bereich des Nicht-Wissens verwiesen. Allerdings sind sie dann nicht verschwunden, wie manch*e Interviewpartner*in möglicherweise hofft, sondern sie bleiben weiterhin Teil des Feldes und werden als Narrativ für unterschiedliche Strategien genutzt. Einige Personen gaben in den Interviews an, mir das zu erzählen, was ihnen bekannt sei, auch wenn sie selbst damals nicht unmittelbar involviert waren, und kommen dann in ihren Erzählungen an Grenzen, an denen sie nicht weiter berichten. Katharina äußert beispielsweise, „also warum die Angst an der Stelle so hoch war, kann ich mir persönlich auch nicht erklären. Also ich habe auch […] nachgefragt, wie […] das abgelaufen ist und so erklären, dass ich den Prozess nachvollziehen konnte, konnte mir keiner" (Interview KA). Sie bemüht sich, kommunikativ eine persönliche Beziehung zu mir als Interviewerin herzustellen und sich mit mir zu solidarisieren, indem sie sich ausdrücklich auf der Seite des Nicht-Wissens positioniert. Zudem stellt sie die Geschehnisse als so komplex dar, dass sie mit dem Verstand nicht fassbar seien. Andere Interviewpartner*innen berichten verallgemeinernd davon, dass „man eben Dinge [hört]" (Interview HA) oder sprechen sachlich klingend, jedoch unkonkret und verschleiernd von einer „komplex[en] Gemengelage" (Interview VL). Mit solchen Taktiken der Distanzierung wird unkenntlich gemacht, dass in einer konkreten Situation konkrete Ereignisse stattgefunden haben. Der Gegenstand meiner Frage wird letztlich ins Allgemeine aufgelöst, so dass der (verbale) Zugriff darauf erschwert wird.

Besonders intensiv bemüht sich eine Interviewpartnerin, die damals unmittelbar an den Geschehnissen und an der Entscheidung des Trägers beteiligt war, mir gegenüber um die Aufrechterhaltung der Intransparenz über das Geschehene und seine Hintergründe. Dabei bedient sie sich unterschiedlicher Strategien, um auf meine Nachfragen hin unpräzise und selbst sowie als Organisation, deren Vertreterin sie ist, unangreifbar zu bleiben. Zum einen beschreibt sie metaphorisch, dass die Finanzierungsstruktur der Arztpraxis „kein nachhaltig gangbarer Weg" (Interview GO) gewesen sei, weshalb intern entschieden wurde, die Einrichtung auf Basis von Spendengeldern weiterzuführen. An anderer Stelle reagiert sie scheinbar vorbeugend moralisierend auf mein Nachfragen, dass es „nicht um richtig oder falsch" (dies.) ging und sie auch „keine Schuldzuschreibung ans Land Berlin vornehmen" (dies.) möchte. Damit werden nicht zuletzt die Rollen der beteiligten Akteur*innen, inklusive der Sprecherin selbst, unsichtbar gemacht und bestehende hierarchische Verhältnisse geschützt. Schließlich greift sie auf eine Entwertungsstrategie zurück, um mein Nachfragen zu beenden, und stellt in bestimmendem Ton fest, dass diese Vergangenheit „keinen Aufarbeitungswert mehr" (dies.) habe und sie nichts weiter dazu sagen möchte. Auf diese Weise verschleiert sie nicht nur das Geschehene und ihre eigene Rolle darin, sondern wertet zugleich mein Forschungsinteresse als nicht wertvoll und lohnenswert ab. Darüber hinaus erfolgt auf diese Weise eine Abwertung der Emotionen und Verletzungen der trägerinternen Mitarbeiter*innen wie der Kolleg*innen im Handlungsfeld.

Die Strategie des Schweigens hat unterschiedliche Effekte, die die bestehenden Machtverhältnisse stabilisieren. Die Technik der Individualisierung und die Verlagerung von interinstitutionellen Konflikten in das Innere einer Institution, verschleiern die zentralen Machtverhältnisse zwischen den beteiligten Institutionen. Mithilfe einer Technik der Herstellung bzw. Aufrechterhaltung von Intransparenz wird ein Objekt, in diesem Fall eine Reihe von Ereignissen, diskursiv zum Verschwinden gebracht, so dass kein (verbaler) Zugriff mehr darauf möglich ist. Schließlich zeigt sich, dass Transparenz, die Veröffentlichung von Wissen, für alle Akteur*innen eine Bedrohung darzustellen scheint, da dies die Machtverhältnisse destabilisieren könnte. Es wird deutlich, dass Wissen als Machtquelle dienen und in vielfältiger Weise genutzt werden kann, um ein Machtverhältnis aufrecht zu erhalten oder es zu verändern. Wenngleich in Folge der Geschehnisse rund um die Arztpraxis die Verhältnisse für die anderen Akteur*innen unsicherer wurden, scheint es bis heute einen Konsens darüber zu geben, die konkreten Ereignisse nicht zu veröffentlichen. Intransparenz scheint in Zeiten der Unsicherheit Stabilität zu ermöglichen. Auch ich stimme diesem mit dieser Arbeit (ungefragt)

zu, indem ich weder die Geschehnisse präzise nachrecherchierte, noch versuche, sie zu rekonstruieren.

Zugleich kann das Schweigen als ein weiterer Ausdruck eines Top-down-Regierungsmodus verstanden werden. In meinem Forschungsmaterial wird deutlich, dass das Aufrechterhalten der Intransparenz über die Vorkommnisse im Jahr 2011 der Senatsverwaltung eine neue Kontroll- und Disziplinierungsstrategie gegenüber den von ihnen finanziell abhängigen Wohlfahrtsverbänden und Organisationen ermöglicht. Diese Strategie besteht im Aufbau und in der Aufrechterhaltung eines Settings, das Harald als „Drohszenario" bezeichnet: „Drohszenario ist, dass [...] wenn man etwas anderes tut als das, was der Zuwendungsgeber vorschreibt, dann ist es nicht zuwendungsfähig. Dann könnte man eben theoretisch [...] Mittel kürzen oder ganz streichen" (Interview HA). Demnach wird mithilfe einer solchen kommunikativen Strategie auf der Grundlage des Nicht-Wissens ein Bild der Verschwörung zwischen den zuwendungsbeantragenden Organisationen und der zuwendungsgebenden Senatsverwaltung konstruiert und dabei der Gegensatz zwischen den Regeln des Zuwendungsgebers und den abweichenden Praktiken der Träger vertieft. Dies geht mit der Zuspitzung von gegenseitigem Misstrauen einher, wie Harald deutlich macht:

> Dieses Drohszenario wurde in diesen Diskussionen, die wir geführt haben, zwar nie so richtig, so richtig konfrontativ als Drohung ausgesprochen, aber durch die blumigen Nebensätze konnte man natürlich schon verstehen, [...] wo die Keule so im Hintergrund hängt. (Interview HA)

Nicht die Tatsache, dass die Entscheidung über die Zuwendungen in den Kompetenzbereich der Verwaltung gehört, fungiert als Drohung, sondern die kommunikative Mobilisierung dieser Zuständigkeit. Diese bewusst eingesetzte Strategie zeigt Wirkung, so dass sich alle Akteur*innen scheinbar einvernehmlich um Intransparenz bemühen.

Gleichwohl war den Ereignissen und ihrer kommunikativen Nutzung schon immer eine Bruchstelle eingeschrieben. Die Organisation war neben der Arztpraxis auch Träger eines weiteren Angebotes medizinischer Versorgung wohnungsloser Menschen in Berlin. In den Interviews wurde auch die Tatsache thematisiert, dass dieses ebenfalls und bis heute durch Zuwendungen aus dem ISP finanziert wird. Es war nie in seiner Finanzierung gefährdet, obwohl dort ebenfalls Unionsbürger*innen ohne oder mit ungeklärtem Krankenversicherungsschutz versorgt wurden. Dies sei bekannt gewesen und gegenüber der Senatsverwaltung GS dokumentiert worden, so meine Interviewpartner*innen. Damit stellen sie die Erklärung, der Grund für das Finanzierungsende liege in der Versorgung der „falschen" Patient*innen, in Frage. Auf die Frage, wie diese Unterschiede erklärt

werden können, erklärt mir Maike, dass dies mit dem immateriellen Wert des anderen Projektes der medizinischen Versorgung zusammenhänge. Es sei ein Prestigeobjekt für Berlin, weshalb das nicht-regelkonforme Verhalten akzeptiert werde. Die Arztpraxis habe diese Exklusivität nicht. Für Katharina ist dieser Bruch in der Argumentation vielmehr ein Zeichen, dass es tatsächlich nicht um die Frage der behandelten Menschen ging, sondern:

> dass es darum ging, dass der Verband Angst hatte, der Senat kommt darauf, dass wir Menschen behandelt haben, die nicht leistungsberechtigt waren, ist so ein bisschen fragwürdig, weil, dass wir das getan haben, aber auch andere Projekte, also auch [PROJEKT], ist auch nicht aus der Finanzierung geflogen und also da ging es natürlich auch irgendwie um die Rückzahlung von Geldern und da hatte man halt einfach Angst davor. (Interview KA)

Möglicherweise wollten sich die Akteur*innen selbst nicht allzu sehr in Misskredit bringen und schwiegen sich deshalb dazu mir gegenüber weitestgehend aus. Wie mir berichtet wurde, hatten die Ereignisse nicht nur für den Träger negative Konsequenzen, sondern auch für die Senatsverwaltung, deren Bild in der Öffentlichkeit litt. So standen an dem – vorläufigen – Ende dieses Machtkampfes „beide mit 'nem blauen Auge" da (Interview HA). Diese öffentliche Beschädigung mag sowohl für die Senatsverwaltung als Teil der Staatsmacht, aber insbesondere für den Träger der freien Wohlfahrtspflege sowie für alle anderen Wohlfahrtsverbände und ihre Mitgliedsorganisationen, die als Akteur*innen im humanitären Feld der Sozialen Arbeit explizit normativ orientiert sind, für die Akzeptanz dieser Politik der Intransparenz entscheidend gewesen sein. Die Spuren dieser Erschütterung begegneten mir Jahre später noch während meiner Feldforschung.

Die Taktiken des Schweigens öffneten jedoch auch Räume für Handlungsmöglichkeiten, anstatt Handeln lediglich zu restringieren. Mit den verschiedenen Techniken des Verschweigens werden einerseits widerständige Praktiken geschützt, die bei Veröffentlichung und Transparenz nicht möglich wären. So hatten die Ereignisse Auswirkungen auf das gesamte Handlungsfeld der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen, weshalb Harald sie wohl als „einen kleinen Bumm" (Interview HA) bezeichnet. Andererseits nutzten die Akteur*innen zugleich diese Wissenspolitik und das Nicht-Wissen als Machtquelle und entwickelten daraus neue Strategien.

5.3 „Spätestens seit dem Gesundheitsbericht sind wir in aller Munde" – Neuformierung des lokalen Aushandlungsfeldes

In Folge der Politiken der (In-)Transparenz entstanden in Berlin neue Allianzen und Dynamiken im Konfliktfeld um die medizinische Versorgung wohnungsloser Unionsbürger*innen. Diese Bündnisse verstehe ich im Anschluss an Michel Foucault als Ausdruck der generativen Seite von Macht, durch die nicht nur begrenzt, sondern auch Neues hervorgebracht wird. So endet die Geschichte der Ereignisse um die Arztpraxis nicht mit ihrem Finanzierungsende, sondern sie resultiert in einem neuformierten Konfliktfeld mit neuen Bündnissen und Strategien, mit deren Hilfe der Träger sowie andere Akteur*innen Gegenmacht aufbauen.

Anstatt die Einrichtung zu schließen, wie zunächst von einigen Akteur*innen im Feld vermutet wurde, entwickelte die Organisation eine andere Lösung. Scheinbar überraschend, wie meine Interviewpartner*innen berichten, regte sich bei den Mitarbeiter*innen innerhalb der Organisation Protest gegen die geplante Schließung der Einrichtung. So berichtet mir eine Interviewpartnerin in einem Zuge von der Entscheidung, die Einrichtung mithilfe von Spendengeldern weiter zu betreiben und von internen Mitarbeitendenprotesten. Damit legt sie einen kausalen Zusammenhang zwischen beiden nahe. Wie diese Proteste aussahen, von wem sie ausgingen und welche Argumente die Entscheider*innen letztlich zu einem Umdenken bewogen, bleibt unbenannt. Eine der damals beteiligten verantwortlichen Personen berichtet von der Erfahrung, dass für diese Einrichtung Spenden besonders gut akquiriert werden konnten:

> Was wir […] positiv feststellen mussten oder konnten ist halt, dass das Thema […] sehr, sehr viele Spender mobilisiert und halt auch natürlich von denen, es geht um ganz offensichtlich körperliche Einschränkungen von Menschen, denen es wirklich richtig schlecht geht, und das ist natürlich auch sehr nah dran an […] uns [Motto der Organisation]. Und deswegen wurden dann da auch viele […] Spendenaktivitäten und Spendenkräfte frei, die es uns dann erlaubt haben, […] das Projekt auch weiter zu führen. (Interview GO)

Da die Arztpraxis nicht die einzige Einrichtung im sozialen bzw. humanitären Bereich des Verbands war und dieser bereits zuvor Erfahrungen in der Spendenakquise hatte, ist zu vermuten, dass hiervon von Beginn an eine Ahnung bestand. Insbesondere vor dem Hintergrund der eigenen prekären finanziellen Situation ist davon auszugehen, dass eine Mindestspendensumme bei der Entscheidung einkalkuliert wurde. Der Verweis auf das Motto des Trägers deutet eine normative Dimension als einen weiteren Einflussfaktor bei der Entscheidung an. Immer wieder wird meist von verantwortlichen Vertreter*innen der Organisation dieses Motto im Laufe meiner Feldforschung angeführt. Der Bezug fungiert hier sowohl

als institutionsinterne Versicherung der Grundlage des eigenen Handelns als auch als Darstellung und Bewerbung des Handelns nach außen. Zugleich wird mit einer solchen kommunikativen Strategie der Moralisierung der thematisierte Gegenstand der Möglichkeit der kritischen Hinterfragung entzogen, da er nicht mit den üblichen Maßstäben zu begreifen sei. Die Entscheidung über die spendenbasierte Fortführung ermöglichte sogar eine Ausweitung der Arbeit, weil mehr Geld vorhanden gewesen sei als zuvor während der Zuwendungsfinanzierung im Rahmen des ISP.

All dies eröffnete dem Verband die Chance einer Neupositionierung im Feld und so wurde die Arbeit nicht stillschweigend fortgesetzt, vielmehr entwickelte der Träger eine neue Strategie in den Aushandlungen um den Zugang wohnungsloser Menschen zu medizinischer Versorgung. Dies beschreibt die o.g. Person als Lerneffekt:

> Das haben wir, das war damals, glaube ich, eine Erkenntnis, als wir dann aus der Finanzierung rausgegangen sind, glaube ich, in der Vergangenheit nicht genug gemacht, […] das einfach auch in die sozialpolitischen Diskussionen reinzutragen. Und das haben wir seitdem aber stark verändert. So, das werden wir, das auch nochmal deutlich machen: Es gibt diese Leute und die sind hier […]. (Interview GO)

Während die Person zu den Fragen über die Geschehnisse 2011 weitgehend schweigsam bleibt und ihre Beantwortung weitestgehend ablehnt, lediglich mit allgemeinen Aussagen reagiert, scheint hier erstmals ein kritisches selbstreflexives Moment auf. In diesem Narrativ wird die Krise 2011 zu einer Triebfeder einer neuen Identität als Organisation mit einem stärkeren Gewicht auf Lobbyarbeit im Bereich der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen und für ihre veränderte Positionierung im Handlungsfeld. Die Interviewpartnerin stellt den Träger damit als eine lernfähige Organisation dar, die durch diese zentralen Ereignisse im Machtkampf mit der Senatsverwaltung politisiert wurde und sich zu einer offensiven Akteurin im Handlungsfeld entwickelte.

Die Neuausrichtung des Trägers beeinflusste die anderen Akteur*innen im gesamten Hilfefeld, so meine Interviewpartner*innen. In Folge der Ereignisse wurde im Jahr 2013 der „Runde Tisch medizinische und zahnmedizinische Versorgung wohnungsloser Menschen in Berlin" gegründet. Die Organisation war neben einem anderen freien Träger, der kurz zuvor mit einer Einrichtung in das Handlungsfeld der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen eingestiegen war, eine Gründungsorganisation (vgl. Caritas-Verband/GEBEWO 2018: 2). Initiator war die andere Organisation, erzählt mir Maike,

> die haben sozusagen den ersten Impuls gemacht, nachdem die [EINRICHTUNG] eröffnet haben oder die übernommen haben […] damals […] haben die sehr schnell

> irgendwelche Ungereimtheiten mitbekommen, eben diesen Umgang mit den EU-Ausländern, gerade der Zahnarzt hat dort also irgendwann fürchterlich geschimpft[,] wie er die abweisen soll [...]. Und [...] der hat die dann zur Malteser Migranten Medizin schicken müssen, die hatten aber keine Kapazitäten, also haben die ihn [...] gefragt. Also solche [...] Dinge sind da passiert und [...] all das hat eben mit dazu beigetragen, dass [ORGANISATION] dann eben die Initiative ergriffen hat und dann haben wir gemeinsam gesagt, dann machen wir jetzt mal was. (Interview MA)

Konkrete handlungspraktische Probleme in Folge der restriktiven Regelungen werden als Auslöser für den Aufbau neuer Allianzen beschrieben, die auf eine Änderung der Rechtsgrundlagen zielen. Während der andere Träger mit der konkreten Situation konfrontiert ist, Patient*innen abweisen zu müssen, und daran etwas ändern möchte, wird diese Organisation als Verstärker dieses „Impulses" dargestellt. Im Gegensatz zu den Problemen in der Einrichtung wird die Lösungsstrategie unkonkret und in einem beinah lapidar klingenden Ton gehalten: „dann haben wir gemeinsam gesagt, dann machen wir jetzt mal was". Ein Vertreter der impulsgebenden Organisation stellt den Entstehungszusammenhang mit einem anderen Schwerpunkt dar:

> [...] haben wir dann den Runden Tisch medizinische Versorgung ins Leben gerufen, weil wir, als wir dann den Praxisbetrieb hatten, uns umgeguckt haben [und] gemerkt haben, da gibt's noch andere Trägerorganisationen, da gibt's andere Standorte, die wohnungslose Menschen medizinisch versorgen und wir hatten den Eindruck [...], dass die sich nicht austauschen. Also jeder weiß so ein bisschen von dem anderen, es gibt [...] dann vielleicht auch so den ein oder anderen bilateralen Kontakt, aber es gab nie so 'ne [...] organisierte Runde und [...] das haben dann wir [...] dann zum Anlass genommen, dass wir erstmal 'ne Liste von den ganzen Praxen und Ambulanzen gemacht haben, die Ansprechpartner lokalisiert haben und [...] jetzt eben seit 2012 treffen wir uns regelmäßig alle zwei, drei Monate zu diesem Runden Tisch medizinische Versorgung. (Interview HA)

Der Runde Tisch erscheint in einem anderen Licht und mit einer anderen Zielsetzung. Während Maike die Veränderung der Rahmenbedingungen, insbesondere des Finanzierungssystems der Einrichtungen, hervorhebt, steht für den Vertreter der initiierenden Organisation der Austausch mit anderen und deren Vernetzung im Vordergrund. Laut öffentlicher Selbstbeschreibung gehören beide zu den zentralen Zielen dieses Zusammenschlusses der niedrigschwelligen Einrichtungen zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Berlin (vgl. Caritas-Verband/GEBEWO 2018: 1 f.). Mitglieder dieses Netzwerkes sind alle Einrichtungen der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Berlin. Die Teilnehmenden streben sowohl das Schmieden neuer Bündnisse und Allianzen durch Austausch und Vernetzung an als auch längerfristig die Veränderung des

Finanzierungssystems ihrer Einrichtungen durch den Senat und damit auch eine Veränderung der angebotenen Leistungen für Patient*innen, aber auch der Machtverhältnisse zwischen den Akteur*innen. In dem Wissen um und in dem Verbünden mit anderen wird eine Handlungsstrategie zur Überwindung der Vereinzelung gesehen, die, wie gezeigt, auch durch Intransparenz hervorgebracht bzw. gestärkt wurde. Zugleich dient der Zusammenschluss auch der Stärkung der einzelnen Mitgliedsorganisationen, die ebenfalls eigene Interessen durchsetzen möchten.

So haben die Ereignisse nicht nur zu einer Disziplinierung geführt, sondern auch zu einer Neukonfiguration des Konfliktfeldes der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Berlin. Akteur*innen positionierten sich neu, es kam zu einer Dezentralisierung weg vom einzelnen Träger und seiner Arztpraxis. So wurde der damals entstandene Runde Tisch zu einem zentralen Instrument in den Aushandlungsprozessen um das Recht wohnungsloser Unionsbürger*innen auf Zugang zu medizinischer Versorgung in Berlin.

Ich habe die Arbeit des Runden Tisches im Rahmen meiner Forschung knapp drei Jahre lang begleitet. Dabei konnte ich sowohl beobachten, wie sich Dynamiken innerhalb des Hilfesystems entwickelten, als auch Kräfteverhältnisse zwischen den Trägern ausgehandelt wurden. In den Aushandlungsprozessen zwischen den Trägern standen immer wieder der Zweck und die gemeinsamen Ziele des Runden Tisches im Mittelpunkt und damit einhergehend die Balance zwischen der angestrebten Veränderung der Rahmenbedingungen und dem kollegialen Austausch von Praktiker*innen. Zudem wurden gemeinsame Strategien entwickelt, dem „bürokratischen" Regieren insbesondere der Senatsverwaltung etwas „Menschliches" entgegenzusetzen. Am Beispiel der Erstellung des „Gesundheitsberichtes zur Lage der medizinischen und zahnmedizinischen Versorgung obdachloser Menschen 2016" (vgl. Caritas-Verband/GEBEWO 2018), ein zentrales Produkt der gemeinsamen Arbeit des Runden Tisches, welcher in der Zeit meiner Teilnahme erarbeitet wurde, arbeite ich im Folgenden zentrale Dimensionen des Handlungsfeldes und der Aushandlungsprozesse um die medizinische Versorgung wohnungsloser Unionsbürger*innen heraus.

Der Runde Tisch trifft sich alle zwei bis drei Monate bei einem Mitglied. Ich begleitete ihn von Dezember 2016 bis Herbst 2019. In der Sitzung vor meiner ersten Teilnahme gab der ehemalige Präsident der Berliner Ärztekammer, Dr. Ellis Huber, beratende Hinweise für ein weiteres Vorgehen hin zu einer Veränderung des bestehenden Finanzierungssystems. In dem dazugehörigen Protokoll erscheint erstmals der Begriff „Gesundheitsberichterstattung", womit eine Berichterstattung über die Behandlungsbedarfe wohnungsloser Menschen, die

geleisteten Behandlungen und die dafür aufgewendeten Kosten gemeint ist. Ein solcher Bericht könne Politikveränderungen bewirken. Bereits in den Sitzungen zuvor wird dies laut Protokollen diskutiert, da Mitarbeitende der Senatsverwaltung selbst den Trägerorganisationen eine statistische Erfassung ihrer Arbeit als Grundlage politischer Entscheidungen nahelegen:

> Es wäre wünschenswert, sowohl genauere Zahlen zur Versorgung, aber auch zu den anfallenden Kosten zu haben. Die Senatsverwaltung hat den Wunsch geäußert, dass die Projekte des Runden Tischs die Versorgungszahlen und die Kosten für die Behandlung von EU-Bürger*innen ermitteln und an die Senatsverwaltung übermitteln. So könne nach Einschätzung der Senatsverwaltung ein entsprechender Bedarf geschätzt werden. (Feldnotizen 10.06.2019)

Nach der konkreten Anregung von Ellis Huber wird die „Gesundheitsberichterstattung" zum festen Thema und seine Erarbeitung zum zentralen Anliegen bei den folgenden Treffen des Runden Tisches. Nach etwa anderthalbjähriger Arbeit wurde der Bericht am 21.03.2018 im Rahmen des Kongresses Armut und Gesundheit in Berlin vorgestellt (vgl. Caritas-Verband 2018). In einer Pressemitteilung des Caritas-Verbandes heißt es, „der Runde Tisch [will] auf die schwierige Situation der medizinischen Versorgung Obdachloser in Berlin aufmerksam machen und die Politik auffordern, eine bedarfsgerechte Angebotsstruktur zu machen." (dies.: 1). Um diesem Appell nachzukommen, so wird hier suggeriert, stellt der Runde Tisch mit dem Gesundheitsbericht notwendiges Wissen und Argumentationen bereit. Während die Frage der medizinischen Versorgung wohnungsloser Unionsbürger*innen als Auslöser für die aktuelle Problematik der Finanzierung der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen gesehen wird, erfolgt die Argumentation zum einen über die Herausarbeitung von Bedarfen und damit über eine humanitäre Begründung und zum anderen über die ökonomische Dimension der Versorgung dieser Menschen. Sie wird nie im Kontext eines inner-EU-europäischen Migrationsregimes thematisiert. Dies mag mit den Erfahrungen der Arztpraxis und seinen Folgen zu tun haben. Dies kann auch als Strategie gelesen werden, um der Verwaltung pragmatisch die Form von Wissen zu liefern, die diese für die Zielerreichung benötigt. Darüber hinaus lese ich dies auch als einen Hinweis auf die Verwaltungsnähe der Trägerorganisationen, die sich deren Regierungsweisen aneignen. Sie folgen der Bürokratie und Verwaltung und verstehen Zahlen und Daten als objektives Abbild einer sozialen Wirklichkeit, auf deren Grundlage Handlungsempfehlungen und/oder konkrete politische Entscheidungen getroffen werden können. So tragen die Mitglieder des Runden Tisches verschiedene Zahlen und Daten aus ihrer Arbeit zusammen, die die Grundlage der Gesundheitsberichterstattung bilden. Solche statistischen

Daten erwecken nicht nur den Anschein von Kompetenz, Objektivität und Unveränderlichkeit, sondern scheinen komplexe Sachverhalte auch verständlich zu machen, indem sie sie in scheinbar klaren Daten und Fakten fassen. Isabelle Bruno, Sophie Jacquot und Lou Mandin sprechen hierbei von einem „government of numbers" (Bruno, Jacquot, Mandin 2006: 528). Wie sie für die EU-europäische Regierungsstrategie des Gender Mainstreamings herausarbeiten, kommen quantitativen Daten auch im Rahmen der Gesundheitsberichterstattung zwei Funktionen zu. Zum einen dienen sie dazu, gemeinsame Zielzustände, Zielgruppen und Evaluationsinstrumente zu schaffen. Zum anderen „they also serve to make apparent and immediately comprehensible the inequalities caused by policies [...] and to allow them to be acknowledged by decision-makers" (ebd.). Der Runde Tisch knüpft an diese Regierungstechnik an, indem er die praktische Arbeit objektiv und neutral zu vermessen sucht. Er produziert ein bestimmtes Wissen über die soziale Wirklichkeit und bereitet dieses auf eine bestimmte Weise für die Öffentlichkeit auf, damit es für das aktuelle Regieren anschlussfähig ist und nutzbar gemacht werden kann.

Eine kritische Hinterfragung dieses technokratischen Ansatzes und seiner Konsequenzen erfolgt zumindest im Runden Tisch nicht. Stattdessen wird immer wieder eine Abgrenzung der Gesundheitsberichterstattung gegenüber einer anderen Wissensproduktion vorgenommen, die als „Wissenschaft" bezeichnet wird. Dies mag auch mit meiner Anwesenheit zusammenhängen, da ich mich als Doktorandin des Instituts für Europäische Ethnologie der Humboldt Universität zu Berlin vorgestellt hatte, worauf ab und an Bezug genommen wurde. Einmal notierte ich in meinen Feldnotizen Zitate einer*s Teilnehmenden: „Ich rücke immer mehr ab davon, wissenschaftlich redlich sein zu wollen" und „wir sollten uns nicht davon [von der wissenschaftlichen Redlichkeit; MHA] aufhalten lassen" (Feldnotizen 16.06.2017). Damit werden verschiedene Bereiche der Wissensproduktion ausgewiesen. Zum einen der Bereich des institutionalisierten Wissen-Schaffens, der im Hinblick auf die allgemeinen Kriterien wissenschaftlichen Handwerks als objektiv und korrekt („redlich") dargestellt wird. Dieser Bereich wird als „die Wissenschaft" bezeichnet. Zum anderen wird der Bereich der Wissensproduktion aus dem Alltag heraus entworfen, in dem der Runde Tisch mit dem Gesundheitsbericht verortet wird. Diese Art von Wissensproduktion wird als praxis- und realitätsnäher und deshalb angemessener für die eigene Situation dargestellt. Damit wird einer Kritik an der Form der Datenerhebung die Grundlage entzogen, da der Bericht eben nicht wissenschaftlichen Maßstäben folge und damit nicht an ihnen messbar sei. Stattdessen wird die „Praxisnähe" als seine Stärke und folglich seine Tauglichkeit für die weitere Arbeit betont.

Wenige Jahre vor der Erstellung des Berichtes hatten die Mitglieder des Runden Tisches ein Positionspapier mit politischen Forderungen formuliert, mit dem sie bei den adressierten Personen nach eigener Aussage nur wenig Gehör gefunden hatten. Motiviert insbesondere von dem Hinweis des ehemaligen Präsidenten der Berliner Ärztekammer sowie von der Notwendigkeit einzelner Einrichtungen, eine Veränderung des Finanzierungssystems zu bewirken, erarbeiteten die Mitglieder ab 2016 mit einem hohen Maß an Überzeugung und Hoffnung auf eine positive Wirkung einen Gesundheitsbericht. Wie ich während meiner Teilnahme an den meisten Treffen des Runden Tisches beobachten konnte, war dieser Prozess häufig mühselig und von vielen „Schleifen" geprägt. In diesem Prozess wurden auch Konflikte und Machtverhältnisse untereinander ausgehandelt, wie sich am Beispiel der Rollenverteilung zeigen lässt. Die zwei Sprecher des Runden Tisches sind *weiße* männliche Vertreter mittleren Alters von zwei großen freien Trägern, die beide schon einige Jahre im Feld, jedoch nicht in der direkten Klient*innenarbeit aktiv sind, sondern auf höheren Hierarchieebenen ihrer Organisationen. Sie sind mit den Gewohnheiten sowohl verbandlichen Arbeitens als auch von Verwaltungs- und Politikprozessen vertraut und strukturieren die Arbeit des Netzwerkes danach. Sie sind es selbst, die ihre Sprecher*innenfunktion bei öffentlichkeitswirksamen Aktionen zur Diskussion stellten, von den anderen Mitgliedern jedoch stets bestätigt wurden. Ihre Rolle als Koordinatoren des Netzwerks blieb hingegen unangetastet. Möglicherweise hatte nicht jede vertretene Organisation Kapazitäten, das Bündnis zu koordinieren, nicht zuletzt aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen. Die Steuerung, die die Koordinatoren übernahmen, wurde deshalb akzeptiert.

Darüber hinaus wird an der Offenlegung von Wissen, Planungen und Daten der einzelnen Mitgliedsorganisationen des Runden Tisches einander gegenüber deutlich, dass die Mitglieder des Runden Tisches zwar auch persönliche Ansichten, insbesondere jedoch Organisationen vertreten, die jeweils eigene Interessen verfolgen. Dies zeigt sich insbesondere an der gemeinsamen Datenerhebung, die über mehrere Jahre durchgeführt wird und Grundlage des Gesundheitsberichtes sein sollte. Die Zusammenführung der Daten erschien oft mühsam, wie der folgende Auszug aus meinen Feldnotizen nach einer Sitzung des Runden Tisches zeigt:

> Lars merkt mit einem deutlich schärferen Ton an, dass hier in dieser Runde noch keine Zahlen genannt wurden, das müssten wir mal feststellen. Dabei schaut er in die Runde, sein Gesichtsausdruck ist ernst und konzentriert. Er wirkt sehr emotional. Frantz geht gleich darauf ein und sagt, dass sie als Träger kein Problem damit haben, das darzustellen bei der Kommunikation nach außen. Wichtig dabei sei jedoch, dass die Daten nicht auf die einzelnen Träger rückbezogen werden können, sondern dass es die Daten des Runden Tisches sind. Frantz, Lars und Berndt sagen sehr klar, 'ja,

das machen wir', die anderen halten sich deutlich zurück. Daraufhin Frantz mit ernstem Gesichtsausdruck: 'Ich sehe nicht, dass wir das von allen Teilnehmern hier problemlos bekommen.' Dabei schaut er mit eindringlichem Blick in die Runde. Viele nicken, doch niemand sagt etwas. (Feldnotizen 22.12.2016)

Welche Hürden bei der Datenzusammenführung gesehen werden, wird nicht klar ausgesprochen. Eine mögliche Hürde wird mit der von Frantz angedeuteten Sorge um die ungenügende Anonymisierung der Datenquelle deutlich. Möglicherweise ist es auch eine gegenseitig unterstellte Unfähigkeit zur „richtigen“ Dokumentation. Vielleicht ist es auch ganz einfach eine fehlende Kooperationsbereitschaft aufgrund einer nicht erkannten Sinnhaftigkeit des Vorhabens. In jedem Falle zeigt sich hieran ein mangelndes Vertrauen der Teilnehmenden untereinander. Das Schweigen der Vielen eröffnet Raum für Spekulationen und einen Raum der Verunsicherung. Diese scheint sich zu übertragen, denn Frantz, Lars und Berndt fragen nicht nach. So navigiert der Runde Tisch durch unklare Verhältnisse seiner Mitglieder untereinander entlang von Konkurrenz um begrenzte Ressourcen, wie z.B. finanzielle Förderung, aber auch von Aufmerksamkeit und Kooperation. Ein Interviewpartner beschreibt dies als eine „große Leistung“ und spricht von dem Runden Tisch als einem Ort, an dem „alle Träger, die sich im Feld rumtun in Berlin, an einem Tisch sitzen und man, was ja auch nicht so selbstverständlich ist, was auch 'ne große Leistung ist, dass das gelungen ist, halt auch über Trägergrenzen, da zu diesem Thema [sich] auch austauscht.“ (Interview GO) Neben trennenden Trägergrenzen wird zugleich ein gemeinsames Thema angedeutet, das dieses Netzwerk zusammenhält und Grundlage der Kooperation trotz Abgrenzungen ist.

Im Rahmen der Erarbeitung des Gesundheitsberichtes wird um dieses Gemeinsame gerungen. Beispielsweise in der folgenden Situation, in der Nadine, eine relativ neue Teilnehmerin, nach dem Ziel des Gesundheitsberichtes fragt:

> Nadine fragt allgemein nach dem Ziel dieser Runde und auch der angestrebten Gesundheitsberichterstattung, sie sei ja doch auch noch recht neu dabei. Lars reagiert schnell und erklärt, dass die einzelnen vertretenen Projekte durchaus unterschiedliche Interessen haben, alle aber ein gemeinsames Wissen um eine unversorgte Gruppe eine. Darüber hinaus hätten alle den Willen, sich miteinander zu vernetzen, um die einzelnen Angebote besser aufeinander abzustimmen und ein bedarfsgerechtes System trotz der unterschiedlichen Finanzierungen der einzelnen Projekte zu ermöglichen. Auf eine angeschlossene Verständnisfrage von Nadine antwortet Frantz, dass bei allen grundsätzlich Einigkeit darüber bestehe, dass der Leistungsausschluss bestimmter Menschen nicht hinnehmbar ist. Für eine kurze Weile geht das Hin und Her von Nachfragen und kurzen Antworten von Frantz oder Lars weiter. Schließlich wirft Frau Temme ein, dass diese Finanzierungssituation 'für eine Stadt wie Berlin eigentlich nicht [geht].' Damit endet dieses Thema. (Feldnotizen 03.03.2017)

Über alle Unterschiede der Träger hinweg erfolgt Kooperation zur Erreichung des gemeinsamen Ziels struktureller Änderungen im Gegenüber zu den Verantwortlichen für die Strukturen, den politischen Entscheidungsträger*innen der Stadt Berlin, insbesondere gegenüber der zuständigen Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (IAS). Die Kooperation wird sowohl als Zusammenschluss für ein „bedarfsgerechtes System" als auch zur Stärkung der eigenen Position gegenüber der Senatsverwaltung verstanden.

Die Konstruktion eines gemeinsamen Gegenübers trägt zum Gelingen der Kooperation der Träger mit ihren je spezifischen Interessen bei. Zugleich ist ein solches Gegenüber der Effekt dieser Zusammenarbeit. Die Träger stellen sich insbesondere mit der Erarbeitung des Gesundheitsberichtes als realitätsnahe Akteur*innen dar, die die Legitimität ihrer Forderungen einerseits mit Wissen über die „tatsächliche" Wirklichkeit und andererseits normativ mit Humanität begründen. Sie entwerfen sich als Gegenstück zur Senatsverwaltung, die unberührbar, bürokratisch und mechanisch konstruiert wird. Neben dem Entwurf der eigenen Identität und Position innerhalb des Hilfesystems geht es bei der Kooperation der verschiedenen im Feld aktiven Träger auch darum, die Position des Hilfefelds gegenüber diesem „Anderen", der Senatsverwaltung, zu stärken und von ihr als ein Gegenüber wahrgenommen zu werden. Dies macht besonders Harald deutlich:

> Und die andere Seite eben, wo positioniert man sich gemeinsam politisch, weil, das Thema ist gesamtgesellschaftlich natürlich sehr, sehr klein. Wenn man so guckt, eine Stadt wie Berlin mit, ich weiß nicht, dreieinhalb Millionen Einwohnern, da rede ich über eine Zielgruppe von vielleicht drei/viertausend Menschen, die dort dann so auflaufen. Die Gruppe ist eben sehr klein, die Anzahl der Mitarbeiter, die in diesen Praxen sind, […] im Gesamtsystem dieser ganzen Sozialhilfe […]. Es ist im Prinzip so ein kleiner exotischer Posten und damit man den überhaupt hört, ist es auch notwendig, dass man sich da zusammentut und das haben wir versucht mit dem Runden Tisch. (Interview HA)

Gehört zu werden, als Gegenüber wahrgenommen zu werden, versteht er als Grundlage von Aushandlungen. Hierin drückt sich ein spezifisches Verständnis von politischen Machtverhältnissen und den Möglichkeiten ihrer Beeinflussung aus. Dennoch bestehen Veränderungsnotwendigkeiten, insbesondere dann, wenn ein bestimmtes quantitatives Ausmaß erreicht ist.

Doch nicht nur das quantitativ zu bestimmende Ausmaß eines Phänomens ist relevant, sondern auch seine Artikulation, deren Lautstärke die Wahrnehmung beeinflusst, um eine verändernde Wirkung entfalten zu können. Bei den Möglichkeiten der Veränderung der Verhältnisse scheint die Option, dass in

einem breiten Bündnis neue Ideen entwickelt werden können, unberücksichtigt zu bleiben. Vielmehr wird der Zusammenschluss lediglich als Vergrößerung des Selbst gedeutet, wovon die Herstellung neuer Einflussmöglichkeiten erhofft wird. So bleiben die grundsätzlichen Kräfteverhältnisse als einander gegenüberstehend hiervon unberührt und die Dynamik zwischen Trägern und Senatsverwaltung bleibt unverändert bestehen. Im Laufe der Strategieentwicklung beim Runden Tisch wurde beispielsweise die Notwendigkeit der Einbeziehung von weiteren Akteur*innen betont, die Initiative dazu jedoch aufseiten der Senatsverwaltung gesehen.

Auch die Erarbeitung des Gesundheitsberichtes erfolgte mit Blick auf die Senatsverwaltung. Nachdem die Teilnehmenden des Runden Tisches grundsätzlich beschlossen hatten, sich mit der Erarbeitung eines Gesundheitsberichtes an der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen der lokalen Angebote zu beteiligen, wurde die Frage nach dessen Adressat*innen aufgeworfen. Diese wurde als entscheidend für die Erstellung des Berichts erachtet und wiederholt thematisiert:

> Nadine stellt wieder die Frage, die sie schon öfters gestellt hat: 'Ist denn die Frage nach Ziel und Adressat*in hier in dieser Runde abschließend geklärt? Das bleibt bei mir nach jedem Runden Tisch übrig.' Lars erläutert daraufhin, dass es ein großes Problem ist und deshalb eine große Lösung braucht. Es war ein 'großer Umbruch durch die EU-Bürger, das hat alles verändert.' (Feldnotizen 16.06.2017)

Oder bei der nächsten Sitzung:

> Es wird dann darüber diskutiert, wer Adressat*in der Gesundheitsberichterstattung sein soll. Nadine plädiert dafür, dass Zahlen für die Verwaltung geliefert werden. Lars kontert: 'Nicht nochmal um die Verwaltung buhlen, die haben keine intrinsische Motivation, sich mit uns zusammen zu setzen. Die machen nur, was sie von oben gesagt bekommen.' (Feldnotizen 18.07.2017)

Unausgesprochen bleibt sowohl, was die angestrebte „große Lösung" sein könnte, als auch wen Lars als entscheidende Akteur*innen dafür im Kopf hat. Möglicherweise stellt die Abgrenzung von der Verwaltung bei der folgenden Sitzung des Runden Tisches eine Konkretisierung dieser Vorstellung davon dar. Letztlich wird diese Frage weder an dieser Stelle noch in anderen Zusammenhängen durch die Teilnehmenden explizit beantwortet. Auch die Frage nach den sozialen Rechten und insbesondere der medizinischen Versorgung der hier identifizierten Zielgruppe der Unionsbürger*innen wird weder ausdrücklich benannt noch beantwortet, obwohl Situationen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen als Auslöser für die bestehenden Problematiken genannt werden. Der Gesundheitsbericht schließlich umgeht diese Konkretion ebenfalls und spricht allgemein von der Gruppe wohnungsloser Menschen und lässt die

Adressat*innen offen: „Dieser Gesundheitsbericht will auf die Situation der medizinischen und zahnmedizinischen Versorgung obdachloser Menschen in Berlin und der für sie tätigen Dienste aufmerksam machen" (Caritas-Verband/ GEBEWO 2018: 1).

Das Netzwerk sucht im Anschluss an die Veröffentlichung des Gesundheitsberichtes den Kontakt zu Politiker*innen insbesondere auf Landesebene. So wird der Gesundheitsbericht als Instrument genutzt, eine Kommunikation herzustellen. Damit machen sich die Mitglieder des Runden Tisches eine Regierungsstrategie, die mit neutral klingenden Zahlen und Berichten arbeitet, zu eigen und nutzen sie, um ihre Perspektive und Forderungen zu formulieren. Auf diesem „Umweg" der Übersetzung von rechtlichen Normen v.a. in quantitative Daten, so die Hoffnung, kann Veränderung bewirkt werden. Dies scheint sich zu erweisen, als nach einigen Jahren das Rundschreiben in den neuen Leitlinien der Berliner Wohnungslosenhilfe aus 2019 zwar nur indirekt erwähnt wird, sich aber eine andere Policy der inzwischen neu konstituierten zuständigen Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales andeutet:

> Die Aufhebung der Behandlungsbeschränkungen der zuwendungsfinanzierten Einrichtungen wird unter Beachtung der zuwendungsrechtlichen Möglichkeiten geprüft. Es wird angestrebt, den generellen Ausschluss von Menschen ohne Sozialleistungsansprüche aus dem regulären Hilfesystem zu beenden. (SenIAS 2019: 33).

Auf die Veröffentlichung des Gesundheitsberichtes folgten Gespräche mit Politiker*innen und die aktive Teilnahme von Mitgliedern des Runden Tisches an der Strategiekonferenz zur Neuausrichtung einer gesamtstädtischen Wohnungslosenhilfe. Darüber hinaus machten die Mitglieder des Runden Tisches den Gesundheitsbericht überregional durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bekannt. Anderthalb Jahre nach der Veröffentlichung des Gesundheitsberichtes, im September 2019, konstatiert ein Mitglied während eines Treffens des Runden Tisches, dass „spätestens seit dem Gesundheitsbericht [wir] in aller Munde" und „inzwischen ganz gut im Gespräch" sind (Feldnotizen 20.09.2019). Die Strategie des Regierens mit Zahlen scheint sich für dieses Mitglied bestätigt zu haben und der Gesundheitsbericht wie auch der Runde Tisch werden als Akteur*innen im Feld der Aushandlungen um das System der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen positioniert. Gleichwohl ist eine Umgestaltung der Rahmenbedingungen und eine tatsächliche Veränderung der Situation des Zugangs zu medizinischer Versorgung zu diesem Zeitpunkt nicht erfolgt. Eine interne Bilanz der Aktivitäten um den Gesundheitsbericht stand noch aus, als ich mich vom Runden Tisch verabschiedete.

5.4 Resümee

In diesem Kapitel habe ich mich von Saša Piemērs in das Feld der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen führen lassen und die Rahmungen des Feldes sowie die damit verbundenen zentralen Aushandlungsprozesse in Berlin beleuchtet. Auch und gerade im Feld der medizinischen Versorgung werden existenzielle Fragen im Sinne einer differenziellen Inklusion entlang eines Kontinuums von Inklusion und Exklusion verhandelt. Ähnlich wie im verrechtlichten Bereich entstehen dabei auf unterschiedlichen Ebenen Handlungsräume für die Akteur*innen.

Grundsätzlich ist der Zugang zu medizinischer Versorgung wohnungsloser Menschen an nationalstaatlich geregelte Sozialleistungen geknüpft (vgl. Kapitel 4), was jedoch von den Akteur*innen nur wenig expliziert wird. Während eine ministerielle Vertreterin diesen Zusammenhang andeutet, verbleiben die Akteur*innen des Handlungsfelds der medizinischen Versorgung innerhalb der konkreten Rahmenbedingungen vor Ort, ohne sie in ihrem weiteren Kontext zu problematisieren. Und auch wohnungslose Unionsbürger*innen mit medizinischem Behandlungsbedarf spielen, obwohl sie immer wieder als zentral für das Handlungsfeld der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen bezeichnet werden, bei den Auseinandersetzungen um seine Rahmungen keine Rolle. Vielmehr stehen die Positionierungen und die Machtverhältnisse der institutionellen Akteur*innen des medizinischen Versorgungssystems in der Wohnungslosenhilfe im Vordergrund. Dabei verbleiben die Akteur*innen mit ihren Handlungsstrategien innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen, um eigene Positionen im bestehenden Handlungsfeld zu finden und versuchen in diesem Rahmen, den Schaden auf der Mikroebene der Versorgungspraxis sowohl für wohnungslose Menschen als auch für die eigene Organisation möglichst zu begrenzen.

Als Effekt bleiben die Widersprüche, die sich aus (menschen-)rechtlichen Verpflichtungen und nationalstaatlich begründeten Regulierungsbestrebungen ergeben, unsichtbar. Unterschiedliche Konzeptionen von Migration werden im Feld ebenso wenig in Frage gestellt, wie der grundsätzliche Zusammenhang zwischen Sozialleistungen und dem Zugang zu medizinischer Versorgung. Ansätze, dies zu verändern, treten in den Hintergrund und mögliche Visionen einer besseren Praxis bleiben unkonkret und werden anderen Akteur*innen zur Verwirklichung zugewiesen.

Im Feld der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen werden Ein- und Ausschlüsse mit Hilfe unterschiedlicher Strategien verhandelt. Diese

bewegen sich im Spannungsfeld von (menschen-)rechtlichen Verpflichtungen und nationalstaatlich bedingten Restriktionen. So ist das Feld der medizinischen Versorgung wohnungsloser Unionsbürger*innen ein Konfliktfeld der Regulierung von EU-interner Migration, das durch Praktiken der Migration immer wieder herausgefordert wird, ohne dass dies von den Akteur*innen als solches benannt wird.

Wie ich am Beispiel der Ereignisse um die Arztpraxis vor gut zehn Jahren gezeigt habe, erfolgen diese Aushandlungen nur in geringem Maße anhand von klarer Kommunikation zwischen Hilfesystem und staatlichen Finanziers. In auffälliger Weise zieht sich vielmehr eine gewisse Sprachlosigkeit durch das Feld, die auch strategisch genutzt wird. Diese Sprachlosigkeit betrifft die gesellschaftgestaltende Kraft der Migration ebenso wie den Zusammenhang zwischen den Ausschlüssen von Unionsbürger*innen mit fehlendem oder ungeklärtem Krankenversicherungsschutz von medizinischer Versorgung und den nationalstaatlich bedingten Restriktionen.

6. Das Regieren von Migration im wenig regulierten Feld der leicht zugänglichen Wohnungslosenhilfe

Während meiner Forschungsaufenthalte lerne ich den rumänisch-sprachigen Saša Piemērs kennen, der durch Sozialarbeitende eines Beratungsprojektes insbesondere für wohnungslose Unionsbürger*innen und ihre Familien beraten wird. Saša Piemērs lebt schon eine Weile wohnungslos in Berlin. Seit ihm sein letztes Geld gestohlen wurde, hat er seinen Alltag weitestgehend entsprechend der Beratungs- und Unterstützungsangebote strukturiert. Doch möchte er es nicht dabei belassen, sondern sucht beständig nach einer auskömmlichen Arbeit, was u.a. aufgrund seiner mangelnden Deutsch-Kenntnisse bisher problematisch war. An dem Tag, an dem wir uns kennenlernen, ist er empört und ruft laut: „Angela Merkel … Angela Merkel … for refugees, not for [Europeans].“ (Feldnotizen 20.06.2016) Auf mein Nachfragen wird er ruhiger und erzählt mir, dass er sich ungerecht behandelt fühlt, da er von Angeboten ausgeschlossen werde und niemand eingreife. Lediglich einige Sozialarbeiter*innen, so wie Magdalena, würden ihm helfen. Ich frage nach, was er meine, und schließlich lädt er mich ein, ihn in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe zu begleiten, damit ich selbst sehe, was er täglich erlebe. So lasse ich mich von Saša Piemērs in das Handlungsfeld der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe führen und mir die differenzierten Ein- und Ausschlüsse in diesem Handlungsfeld Sozialer Arbeit vor Augen führen.

Neben der medizinischen Versorgung umfasst dieses Handlungsfeld Tagesaufenthalte, Notübernachtungen, Suppenküchen, Bahnhofsmissionen, Kleiderkammern und ähnliche Einrichtungen, in denen arme und/oder wohnungslose Menschen möglichst unbürokratisch schnelle Hilfe bekommen können. Diese Hilfen beziehen sich auf Notfallbedarfe und sind nicht dazu gedacht, Wohnungslosigkeit grundsätzlich zu überwinden. Die Angebote zeichnen sich häufig dadurch aus, dass sie anonym und nur durch wenige Verhaltensregeln begrenzt genutzt werden können. Häufig wird dieser Bereich des Arbeitsfeldes Wohnungsnotfallhilfe „niedrigschwellige“ Wohnungslosenhilfe genannt. Dieser Begriff soll die leichte Zugangsmöglichkeit zu den so bezeichneten Angeboten der Sozialen Arbeit ausdrücken. Wie ich an anderer Stelle ausgeführt habe, kann

der Begriff „Niedrigschwelligkeit" problematische Effekte haben, da er komplexe Zugangsbarrieren verdeckt (vgl. Reichenbach 2015).

Die Begleitung von Saša Piemērs durch dieses Hilfesystem führt mir vor Augen, dass auch in diesem Hilfesystem Zugehörigkeit und gesellschaftliche Teilhabe verhandelt werden und die Einrichtungen Schauplätze der Auseinandersetzungen um das inner-EU-europäische Grenzregime sind. Im Folgenden werde ich an drei ausgewählten Momenten herausarbeiten, dass und auf welche Weise Ausgrenzungen hervorgebracht und reguliert werden. Dies ist zum Ersten der Zugang zu diesen Angeboten, der wider Erwarten nicht für alle Menschen gleichermaßen gegeben ist, sondern im Einzelfall durch differenzierte Zugangsregeln begrenzt wird. Doch auch im gesamten Hilfesystem der Wohnungslosenhilfe stellt sich der Zugang zu Sozialarbeit differenziert dar. Während er für einige Menschen begrenzt wird, wurden in den letzten Jahren gesonderte Angebote für die ausgeschlossenen Unionsbürger*innen geschaffen. Als Zweites folge ich Saša Piemērs in eine Einrichtung für medizinische Versorgung wohnungsloser Menschen und arbeite beispielhaft daran unterschiedliche Mechanismen der Ausgrenzung anhand konkreter Praktiken heraus. Schließlich analysiere ich zentrale Argumentationen von Mitarbeiter*innen in verschiedenen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, anhand derer materielle und immaterielle Ressourcen in diesem Hilfefeld verteilt werden. Bei der Ressourcenverteilung handelt es sich um eine immer wieder auftretende Situation in leicht zugänglichen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Mithilfe ausgewählter Mikroanalysen von Alltagssituationen von Saša Piemērs zeige ich, dass in diesen konkreten Interaktionen Handlungsspielräume bestehen, die auf Grund unterschiedlicher Begründungen mit verschiedenen Sets von Instrumenten genutzt werden.

6.1 „Integrationstage für rumänisch-sprachige Gäste" – die niedrigschwellige Wohnungslosenhilfe als Hilfesystem für alle?

Die Wohnungslosenhilfe in Deutschland besteht aus verschiedenen Teilbereichen. Einige Autor*innen sprechen von einem Stufensystem, nach dem das Hilfesystem mit verschiedenen, nach Bedarfen differenzierten Angeboten aufgebaut ist (vgl. Busch-Geertsema 2019). Demnach soll ein wohnungsloser Mensch die verschiedenen Angebote Schritt für Schritt durchlaufen in der Annahme, er würde sich dadurch verändern und in die Lage versetzt werden, (wieder) eine eigene Wohnung zu bewohnen. Am Ende steht eine eigene Woh-

nung.[1] Dieses System sieht „einen schrittweisen Aufstieg zwischen verschiedenen Sonderwohnformen mit unterschiedlichen Graden von Autonomie und Kontrolle [vor], bevor eine Vermittlung in abgeschlossenen Wohnraum mit vollen Mieterrechten möglich ist" (Busch-Geertsema 2011: 41). Im Fokus dieses Systems stehen die individuellen Defizite und daran ausgerichtete professionelle Hilfen, die den wohnungslosen Menschen auf das eigenständige („normale") Wohnen vorbereiten sollen.[2]

Nicht die betreuten Wohnformen sind für diese Arbeit relevant, sondern vielmehr der Teilbereich der niedrigschwelligen Hilfen, dessen Strukturen und Rahmenbedingungen in Berlin in Kapitel 5 bereits vorgestellt wurden. Dieser Bereich wird im Stufensystem zumeist ganz unten verortet. Wie Praktiker*innen der Sozialen Arbeit berichten, nutzen Migrant*innen/Unionsbürger*innen in vielen Großstädten Deutschlands überproportional häufig Angebote dieses Unterstützungsspektrums, jedoch überproportional selten weiterführende Hilfen (vgl. Schramm 2014). Dies ist insbesondere mit dem Ausschluss von Sozialleistungen sowie mit der Unmöglichkeit, bestehende Leistungsansprüche zu realisieren, zu begründen (vgl. Kapitel 4), da diese in vielen Fällen Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Angebote sind.[3]

Im Gegensatz dazu wird die Nutzung der sog. niedrigschwelligen Angebote vergleichsweise wenig reguliert (vgl. Kapitel 5). In vielen Einrichtungen gelten lediglich drei offizielle Regeln: Kein Alkohol und keine Drogen, keine Waffen, keine Gewalt. Damit geht es in diesen Einrichtungen um „eine rasche und unbürokratische Hilfe und die Schaffung eines möglichst leichten Zugangs für (wohnungslose) Personen zum Hilfesystem und […] ein professionelles Hilfsan-

---

1 Dahinter steckt die Annahme einer sog. „Wohnfähigkeit", die ein wohnungsloser Mensch in vielen Fällen erst wieder erlernen müsse. Stephan Nagel analysiert und kritisiert dieses in der Wohnungsnotfallhilfe sowohl offen kommunizierte als auch vielfach verdeckte Konzept als empirisch nicht belegt, sondern vielmehr als funktionales Konzept sowohl für die Soziale Arbeit im Bereich der Wohnungsnotfallhilfe als auch für die Wohnungspolitik (vgl. Nagel 2015).

2 Zur Kritik an diesem Ansatz und den Alternativansatz des „Housing First" vgl. Busch-Geertsema 2019.

3 Solcherlei Ausschlussregelungen finden sich auch in anderen Ländern innerhalb der Europäischen Union und darüber hinaus, wie die Europäische Kommission bestätigt in dem internen Arbeitspapier „Staff working document: Confronting homelessness in the European Union" von 2013: „Although migration policies vary across Member States, access of migrants without a residency status to emergency social care such as shelters, social benefits, housing, healthcare, education and labour market integration services is usually restricted everywhere." (EK 2013a: 7)

gebot ohne Veränderungsanspruch, das potentiellen Klient/innen den Zugang zum Hilfssystem erleichtern soll“ (Stark 2012). In Folge des im Gegensatz zu weiterführenden Angeboten abwesenden Veränderungsanspruches werden die Nutzer*innen – zumindest in Berlin – in vielen Einrichtungen als „Gäste“ bezeichnet. Während dieser Begriff häufig wertschätzend gemeint ist, positioniert er jedoch die Nutzer*innen der Einrichtung auf einer Position, die weitestgehend entrechtet und mit moralischer Bewertung aufgeladen ist. Der Aufenthalt von „Gästen“ ist auf eine begrenzte Zeit angelegt, nicht auf ihr Bleiben. Da von den Nutzer*innen neben der Einhaltung der genannten Regeln keine Gegenleistung erwartet wird, wird von diesen „Gästen“ hingegen Dankbarkeit erwartet und die Erwartungen ihrerseits häufig als „überzogene Anspruchshaltung“ bewertet. So drücken sich bereits in dieser Wortwahl im Kontext niedrigschwelliger Wohnungslosenhilfe zentrale Machtverhältnisse und Dynamiken aus, von denen das Hilfefeld durchzogen ist.

Die Berliner Wohnungslosenhilfe ist von einer Vielfalt niedrigschwelliger Hilfeangebote geprägt. Ein großer Teil von ihnen kann ganzjährig genutzt werden. Im Winterhalbjahr werden diese insbesondere durch zusätzliche Notübernachtungsstellen im Rahmen der „Berliner Kältehilfe“ ergänzt. Ein Großteil dieser Angebote wird über das ISP finanziert, einige durch Spenden. Obwohl diese Einrichtungen explizit allen akut wohnungslosen Menschen offen stehen sollten, werden auch hier Menschen ausgeschlossen. Saša Piemērs zeigt mir, dass ein zentraler Moment der Zugang ist, der durch explizit kommunizierte Regeln wie durch die Praxis vermittelt vorgenommen wird. Er führt mich als erstes zu einem Tagesaufenthalt für wohnungslose Menschen, wo er regelmäßig duscht, isst und sich mit Freund*innen und Bekannten trifft. An der Eingangstür der Einrichtung ist mit Klebeband ein Aushang befestigt, der von außen zu lesen ist:

> **Integrationstage in [EINRICHTUNG]**
>
> Liebe Gäste!
>
> Wir wollen auch unseren rumänisch-sprachigen Gästen ein umfangreiches Programm mit Beratung, kulturellen Veranstaltungen usw. anbieten. Das können wir aber nur an zwei Tagen in der Woche leisten, nämlich am Dienstag und Mittwoch. Wir bitten um Verständnis dafür, dass rumänisch-sprachige Gäste nur noch an diesen beiden Tagen Zutritt [ZUR EINRICHTUNG] haben.
>
> Vielen Dank!
>
> Das Team [DER EINRICHTUNG]
>
> (Feldnotizen 08.11.2017)

Unter dem deutschen Text ist die rumänische Übersetzung zu lesen, in der interessanterweise „organisatorische und finanzielle Gründe" angeführt werden, weshalb das „umfangreiche Programm" für „rumänisch-sprachige Gäste" an nur zwei Wochentagen angeboten werden kann. Wie ich an anderer Stelle dargelegt habe, werden hier unterschiedliche Kategorisierungen vorgenommen (vgl. Reichenbach 2018). Dem Wortlaut dieses Aushanges zufolge möchten die Mitarbeiter*innen der Einrichtung auf die Bedarfe ihrer Nutzer*innen eingehen. Obwohl sich diese aufgrund der Individualität jeder Person im Einzelnen unterscheiden dürften, wird als Klassifizierungskriterium auf die Sprache der angesprochenen Nutzer*innen zurückgegriffen. „Sprache" wird jedoch nicht allgemein als Kriterium der Kategorisierung herangezogen, vielmehr geht es um eine bestimmte Sprache. Rumänisch wird zum Klassifikationskriterium der Nutzer*innen und weiterführend zum Kriterium für den Zugang zur Einrichtung, der auf zwei Wochentage beschränkt wird. Damit wird ein faktischer Ausschluss der so kategorisierten Menschen von der Einrichtung vorgenommen. Doch anstatt diesen offen zu legen, werden die beiden Tage, an denen diese Menschen die Einrichtung nutzen können, als ein Zusatzangebot speziell für sie dargestellt, als reagierte die Einrichtung damit auf bestimmte „Integrations"-Bedarfe. Es scheint, als wüssten die Mitarbeiter*innen, dass die Offenlegung des Ausschlusses problematisch sei und nutzten deshalb eine kommunikative Strategie des *reframings*. Wie ich an anderer Stelle herausgearbeitet habe, kann diese Praxis mit der Perspektive der *street-level-bureaucracy* als eine Strategie der Reduzierung der Zahl von Nutzer*innen aufgrund von begrenzten materiellen und immateriellen Ressourcen gelesen werden, die sehr bewusst auf einen Ausschluss „rumänisch-sprachiger" Menschen zielt (vgl. Haj Ahmad 2022).

Der Tag, an dem ich Saša Piemērs dorthin begleite, ist ein solcher „Integrationstag". Während Saša Piemērs sich für die Dusche anstellt, schaue ich mich im großen Raum der Einrichtung um. Dann komme ich mit dem Mitarbeiter Markus ins Gespräch. Er steht in der Nähe der Eingangstür und führt eine Strichliste auf einem an die Tür gehängten Papier. Die Tagesstatistik zeige später, wie viele und welche Menschen an diesem Tag bei ihnen waren. Die oberste Zeile unterscheidet „Männer" und „Frauen", darunter ist jede Spalte jeweils noch einmal geteilt in „d" und „a". Wie mir Markus erklärt, steht „d" für „deutsch" und „a" für „Ausländer". In meinen Feldnotizen halte ich fest:

> Bei 'd' sind viel mehr Striche als bei 'a'. 'Also sind die meisten eurer Gäste heute Deutsche?!' stelle ich fest. Das scheint ihn zu irritieren. Nachdem er einen kurzen Moment kopfschüttelnd darauf schaut, macht er kurzerhand aus dem 'a' ein 'd' und aus dem 'd' ein 'a'. (Feldnotizen 08.11.2017)

Die Einrichtungsstatistik zeigt sich hier als ein flexibel einsetzbares Instrument, um eine gefühlte Realität „neutral" abzubilden. Der symbolische Gehalt von Zahlen wird dazu genutzt, persönliche Eindrücke zu objektivieren und damit zu verallgemeinern und aufzuwerten. So werden die erfassten Daten flexibel der zu treffenden Aussage angepasst. Die Statistik beruht auf den Beobachtungen und Einschätzungen einer Person. Zwei Kategorien von individuellen Eigenschaften werden in jeweils einem binären Schema erfasst. Die Sprache spielt keine Rolle mehr, auch eine nationale Zuordnung scheint nicht vorgenommen zu werden. Lediglich die deutsche Staatsangehörigkeit wird zur Differenzlinie, anhand derer Zugehörigkeiten vorgenommen werden. Doch ist diese Differenzlinie brüchig und durchlässig, wie in der folgenden Situation deutlich wird:

> Ein älterer Mann betritt den Raum, Markus begrüßt ihn und macht einen Strich bei d. Ich frage ihn, ob er ihn schon kennt. 'Also seit einem Jahr', sagt Markus, 'er kommt schon lange her. Er ist Italiener, zählt bei uns aber als Deutscher'. Auf weiteres Nachfragen hin wird deutlich, dass 'a' für „Rumänien" steht und 'd' für alle anderen Nationalitäten. (Feldnotizen 08.11.2017)

Die Kategorisierung und darauf aufbauende spätere Ein- und Ausgrenzung von Menschen wird nicht anhand der deutschen Staatsangehörigkeit vorgenommen, wie die Statistik suggeriert, sondern die rumänische Staatsangehörigkeit scheint die Differenzlinie darzustellen, anhand derer eine Ordnung der Nutzer*innen hergestellt wird. So kann auch ein als Italiener kategorisierter Mensch der Kategorie „deutsch" zugeordnet werden. Mithilfe der Statistik nimmt die Einrichtung eine Positionierung von Menschen vor und setzt diese zueinander ins Verhältnis. Diese Ordnung beruht auf spezifischen Imaginationen, auf die ich an anderer Stelle zurückkommen werde (vgl. Kapitel 7). Die unklare Kommunikation der Mitarbeiter*innen gegenüber den Nutzer*innen kann zunächst als ein Hinweis auf Handlungsunsicherheiten gelesen werden, die in Überforderungsgefühlen, Vorurteilen und Stereotypen innerhalb einer rassistisch strukturierten Gesellschaft begründet sind und in ihrer individuell gefühlten Sprachlosigkeit resultieren. Die Perspektive der *street-level-bureaucracy* eröffnet jedoch ein darüber hinaus gehendes Verstehens- und Interpretationsangebot. Im Anschluss an die Klassifizierung der Nutzer*innen können deren Anliegen entsprechend der Einschätzung der *street-level bureaucrats* bearbeitet werden, wobei weniger die individuellen Umstände der Person, sondern vielmehr das abwertende Label in den Blick genommen wird. So kann die Anzahl von zu bearbeitenden „Fällen" reduziert werden und die begrenzt vorhandenen Ressourcen können zufriedenstellend auf diese aufgeteilt werden (vgl. Prinz 2016). Eine andere Strategie von *street-level bureaucrats* ist es, sich insbesondere die leichteren, erfolgversprechen-

den „Fälle“ auszusuchen, damit sie selbst Anerkennung innerhalb der eigenen Organisation oder im eigenen Netzwerk bekommen. So betont Lipsky, „[s]treet-level bureaucrats also impose personal conceptions when they make superior efforts for some clients, conceding that they cannot extend themselves for all“ (Lipsky 1980: 145). Eine mögliche Strategie der Legitimierung des Ausschlusses von Menschen ist es, die Ressourcen tatsächlich oder narrativ zu verknappen. Am Beispiel der „Integrationstage“ in einer sog. niedrigschwelligen Einrichtung für wohnungslose Menschen lassen sich vergleichbare Praktiken zeigen, obwohl es sich um einen offiziell nur sehr gering regulierten Bereich handelt. Doch eröffnet dieses geringe Maß an Regulierung auch erst den Raum für ausgrenzende und diskriminierende Praktiken ebenso wie für Unterstützung und Solidarisierung. So wird versucht, die Anzahl von Klient*innen zu reduzieren. Jedoch wird dabei nicht der Zugang bei Erreichen einer bestimmten Nutzer*innenzahl grundsätzlich für alle begrenzt, vielmehr gilt der Ausschluss bestimmten Menschen. Wie ich an anderer Stelle ausführe (vgl. Kapitel 7), betrifft dies nicht zufällig als Rom*nja gelesene Menschen. Es wird deutlich, dass das Ziel im Gegensatz zu der auf dem Aushang genannten „Integration“ nicht die Teilhabe rumänisch-sprechender Menschen ist, sondern ihr Ausschluss.

Die Praxis der Wohnungsnotfallhilfe zeigt, dass dieses Beispiel kein Einzelfall ist und auch anders rassistisch markierte Menschen Ziel von Ausgrenzung und Diskriminierung in diesem offiziell nur wenig regulierten Raum werden (vgl. Reichenbach 2012).

6.2 „Ein total politisches Fahrwasser“ – Exklusion der Ausgeschlossenen durch Inklusion in ein Sonderprogramm

In der Tagesstätte trafen Saša Piemērs und ich auf Sozialarbeiterin Magdalena. Sie berät wohnungslose Unionsbürger*innen in einem Projekt, das durch einen Fonds der Europäischen Kommission finanziert wird, dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) bzw. *Fund for European Aid to the most Deprived* (FEAD). FEAD-Projekte sollen in Situationen des Ausschlusses von weiterführenden Hilfen in Folge der Sozialleistungsausschlüsse intervenieren. Zwischen 2016 und 2018 wurden in einer ersten Förderrunde in Deutschland 84 Projekte gefördert, in einer zweiten Förderperiode 2019-2021 sind es noch 67 (vgl. BMAS 2016; BMAS 2019). Ich begegnete diesem Förderprogramm mehrmals im Laufe meiner Feldforschung. An seiner konzeptionellen Ausgestaltung und seiner Positionierung im nationalen sozialpolitischen Rahmen zeigte sich ebenfalls das

umkämpfte Feld an der Schnittstelle von Sozialpolitik und Migrationspolitik, in dem staatliche, zivilgesellschaftliche und migrantische Akteur*innen um gesellschaftliche Teilhabe und migrationspolitische Ausschlüsse ringen.

Auf den ersten Blick kann das Förderprogramm FEAD als Reaktion der EU auf die inner-EU-europäischen migrationsbedingten Schwierigkeiten und als Maßnahme, diese zu überwinden, gelesen werden. Auf den zweiten Blick zeigt sich jedoch, dass diese Lesart zu kurz greift und die verschiedenen Machtkämpfe darin unsichtbar bleiben. Das Programm wird von den verschiedenen damit befassten Akteur*innen uneinheitlich dargestellt. Hierbei beziehe ich mich auf Interviews, Broschüren und Informationsmaterial der Europäischen Kommission und Feldnotizen während verschiedener Phasen teilnehmender Beobachtung. In der Analyse dieses Materials können Konfliktverhältnisse herausgearbeitet werden, die dem Programm eingeschrieben sind und auf die es reagiert, insbesondere Konfliktverhältnisse zwischen den zentralen Akteur*innen – EU bzw. Europäische Kommission, die EU-Mitgliedstaaten, die Bundesregierung, die Kommunen und die wohnungslosen Unionsbürger*innen. Diese werde ich im Folgenden nacheinander genauer betrachten.

Das offiziell durch die Europäische Kommission kommunizierte Ziel des Programmes verweist auf eine gesamt EU-europäische Perspektive und damit einhergehend auf die Machtverhältnisse zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen. Offiziellen Dokumenten der Europäischen Kommission zufolge besteht das Ziel des FEAD in der Reduzierung von Armut:

> The FEAD aims to contribute alleviating the worst forms of poverty in the EU. In this way the Fund will play a part in reaching the EU 2020 target of reducing the number of people in poverty or at risk of poverty at least 20 million. By helping groups in society that are struggling the most, the Funds also pursues the broader goal of strengthening social cohesion. (EK 2015: 3)

So allgemein, wie das Ziel formuliert ist, so allgemein sind die Formulierungen auch in anderen Dokumenten der Europäischen Kommission über den FEAD. „Armutsbekämpfung“, „sozialer Zusammenhalt“ und „helfen“ werden als gesellschaftlich allgemein anerkannte Werte herangezogen und die dafür vorgesehenen Maßnahmen allgemein als „helping groups in society that are struggling the most“ benannt, ohne konkretisiert zu werden. Die angestrebten Ziele und die dazu eingesetzten Maßnahmen bleiben unklar und letztlich auch unüberprüfbar. Dies kann einerseits als kommunikative Strategie gelesen werden, um unter Bezug auf alltäglich verwendete, allgemeine Begriffe und ein gesellschaftlich anerkanntes Ziel Zustimmung zum Fonds zu erhalten. Damit bleibt die als problematisch bewertete Ausgangslage ungenau und der FEAD wird als eigenständiger Ak-

teur präsentiert, der eine zentrale Rolle in einer größeren Interventionsstrategie übernimmt. Andererseits kann diese Darstellung als Hinweis auf die begrenzten Zuständigkeiten der EU im Bereich Sozialpolitik verstanden werden. Dieser Politikbereich liegt in der hauptsächlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten. Nicht zuletzt aus diesem Grund greift die EU seit Mitte der 1990er-Jahre auf „weiche" Regierungstechniken zurück, wie bspw. *mainstreaming*, *benchmarking* und *network management*, um Einfluss zu nehmen (vgl. ausführlicher dazu Kapitel 7). Im Kontext von FEAD wird diese Begrenztheit allerdings durch die Europäische Kommission vielmehr als Möglichkeit kommuniziert, im Rahmen dieses Programmes maßgeschneiderte Lösungen für die jeweiligen nationalen Kontexte zu entwickeln (vgl. EK 2015). Wie Sonja Buckel herausgearbeitet hat, geriet das Feld der Sozialpolitik auf EU-europäischer Ebene in den Fokus in Folge einer Krise der Europäischen Union und damit einhergehend einer Ablösung vom Verständnis der EU als lediglich wirtschaftlichem Zusammenschluss und einem gemeinsamen Binnenmarkt. Transnationale soziale Rechte wurden zunehmend zum Gegenstand der diskursiven und juristischen Aushandlungen um das „Staatsprojekt Europa" (Buckel 2013), in dessen Folge „eine gesellschaftliche Auseinandersetzung über die *genuin politische Frage* (Hervorhebung i.O.) zu führen [ist], welchen Stellenwert Solidarität in der Organisation menschlichen Zusammenlebens, auch über den staatlichen Rahmen hinaus, einnehmen soll" (Buckel 2013: 168).

Über das Spannungsverhältnis von Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten hinaus wird mit dem Programm FEAD Armut als ein Konfliktverhältnis zwischen EU-Institutionen und einzelnen Menschen angesprochen. Es wird betont, dass die Europäische Kommission mit dem FEAD einen Beitrag leistet, extreme Armutsverhältnisse zu beenden, jedoch war dieses Programm „never expected to lift people out of poverty or to remedy food deprivation on its own" (EK 2019a: 47). Die Grenzen des Programms werden explizit thematisiert und ihm von Beginn an eingeschrieben: es geht um die Abwendung bestimmter Formen von Armut, nicht um eine grundsätzliche Armutsbeseitigung. Es wird eine Positionierung beider Akteur*innengruppen zueinander vorgenommen, die Armutsbekämpfung bleibt weiterhin Aufgabe der Nationalstaaten.

Ein weiteres Konfliktverhältnis wird beim Blick auf die Verortung des FEAD im Kontext nationalstaatlicher Sozialpolitik deutlich, insbesondere hinsichtlich des rechtlichen Rahmens. Wie in Kapitel 4 ausgeführt, ist der gesetzlich geregelte Zugang zu existenzsichernden Sozialleistungen in Deutschland in den vergangenen Jahren immer restriktiver gestaltet worden. Dies war verbunden mit der Annahme einer migrationssteuernden Wirkung, jedoch konnten die gesetzlichen

Ausschlüsse die Praktiken der Migration nicht beenden. In diesem Kontext entstanden die durch FEAD-Projekte, die die Realität der Migration anerkennen und insbesondere die von Sozialleistungen ausgeschlossenen wohnungslosen Unionsbürger*innen unterstützen sollen. Der so entstandene scheinbare Widerspruch wurde sprachlich aufgelöst, indem in der deutschen Förderrichtlinie vorgegeben wurde, dass diese Projekte eine sog. „Brückenfunktion" von den Menschen hin zum bestehenden Hilfesystem einnehmen sollen. Die Vermittlung in den Arbeitsmarkt gehört damit beispielsweise nicht zu den Aufgaben und ist ebenso wie weitere Maßnahmen der aktiven Armutsbeseitigung von der Förderung ausgeschlossen. Denn grundsätzlich, so betont Kim Lohmann, die im BMAS in der für den FEAD zuständigen Abteilung tätig ist, in einem Interview im Januar 2018, dass „wir vom BMAS [...] natürlich auch hinter dem Leistungsausschlussgesetz [stehen], ja." (Interview KL) Eine andere Dimension des FEAD im Kontext des nationalstaatlichen Sozialsystems spricht Johann Müller, der in demselben Zuständigkeitsbereich des BMAS arbeitet, im Interview im Herbst 2017 an und betont die Bedeutung des Programms als Wissenslieferant:

> Das Programm selbst kann noch nicht die Lösung sein, aber ich glaube ein ganz wesentliches Ergebnis [...], das der EHAP auch liefern kann, ist, dass er Licht bringt in diese [...] Lebenswelt und Lebenswirklichkeit, über die häufig nichts oder wenig bekannt ist oder falsche Annahmen und dass der EHAP [...] Fakten schafft, Wissen schafft und auf dieser Basis dann über [...] sinnvolle Lösungen nachgedacht werden kann. (Interview JM)

Dem Programm FEAD wird die Bedeutung zugeschrieben, Wissen über einen bestimmten Ausschnitt der sozialen Wirklichkeit zu generieren, auf dessen Basis „sinnvolle Lösungen" entwickelt werden können. Wie Johann Müller berichtet, gebe es bis zum Zeitpunkt des Interviews keine Gespräche innerhalb des BMAS über weiterführende Interventionsmaßnahmen, da zurzeit die entsprechenden „belastbar[en] Fakten" (Interview JM) fehlten. Diese werden insbesondere von einer das Programm begleitenden Evaluation erwartet, die auch auf EU-Ebene stattfindet. In dem öffentlich zugänglichen Zwischenbericht dieser EU-weiten Evaluation wird festgestellt, „that FEAD succeeded in filling some gaps in the coverage of target groups, in the geographical coverage and in the type of support, and this alleviated some of the needs of most deprived persons." (EK 2019a: 53) Was genau diese „gaps" bezeichnen und was die Ursachen dafür sind, bleibt ungenannt. Vielmehr wird der Eindruck erweckt, dass ihr Bestehen gegeben und unbeeinflussbar ist. Damit wird der Konstruktionscharakter der angeführten Unterschiede unsichtbar gemacht und sie schließlich inklusive der ihnen zugrunde liegenden Machtverhältnisse stabilisiert.

Das, was hier „Lücken" genannt wird, verstehe ich weniger als Leerstellen in Folge von fehlendem Wissen, sondern deute solch verschweigendes Sprechen vielmehr als eine intentionale Strategie der Distanzierung von Annahmen, Konzepten und Praktiken moralischer Bewertung. Auch dies weist auf ein Konfliktverhältnis zwischen EU-Kommission und Nationalstaaten im Bereich Sozialpolitik hin, in dem Zuständigkeiten und Befugnisse ausgehandelt werden. In all dem Reden von fehlendem Wissen und der Wissensgenerierung durch FEAD bleibt unausgesprochen, dass hierbei nur bestimmte erwünschte Daten generiert werden. Raymond Apthorpe arbeitet das Sprechen von „Daten" als eine kommunikative Strategie von Politik heraus und betont die Unmöglichkeit einer unabhängigen und neutralen Beschreibung der Realität auch im Bereich politischer Entscheidungen:

> By 'data' in policy and policy analysis is meant what is wanted and what can be handled, through measurement perhaps. Where measurement is sought, however, is where institutional meaning and significance is caught by number. Little depends alone on what it is technically possible to count. (Apthorpe 1997: 55)

Mit solch einer Perspektive ist die Evaluation des FEAD im bundesdeutschen Kontext als ein Policy-Instrument zu verstehen, spezifische soziale Probleme darzustellen und zu bewerten, sowie das eigene Regieren zu bestätigen und zu stabilisieren. Die spezifische Wissenspolitik, die in Bezug auf den FEAD vorgenommen wird, zeigt sich auch in der vorgegebenen Datenerhebung mithilfe des IT-Programms ZUWES, das sowohl die Abrechnung und Projektverwaltung erleichtern, als auch die Arbeit der Förderungen dokumentieren soll. In ZUWES gibt es für die Items jeweils vorgegebene auszuwählende Antwortmöglichkeiten, beispielsweise kann eine Begleitung zum Jobcenter nicht in das System eingegeben werden. Unerwünschte, widerständige Praktiken können im Rahmen dieses Programms nicht dokumentiert und sichtbar gemacht werden, da sie nicht vorgesehen sind und folglich, so die dahinterliegende Annahme, auch nicht existieren. Während sich zu den „belastbaren Fakten" (Interview JM), die sich Johann Müller von den FEAD-Projekten erhofft, bedeckt gehalten wird, betonen andere ministerielle Interviewpartner*innen einen weiteren Aspekt ihres Handelns: Transparenz und Kooperation. Dies werde insbesondere mit Blick auf die Projektträger praktiziert, aber auch hinsichtlich des FEAD-Begleitausschusses, in dem Vertreter*innen von Verbänden und Kommunen vertreten sind. Wie mir berichtet wurde, wurden Zwischenergebnisse der Evaluation in Treffen der FEAD-Begleitgruppe vorgestellt und in die dort laufende Auseinandersetzung eingespeist. Die Transparenz fand mir als Forscherin gegenüber jedoch Grenzen und es war mir nicht möglich, die Zwischenergebnisse direkt zu erhalten, da

dies von den entscheidenden Akteur*innen mit Verweis auf interne Dokumente abgelehnt wurde.

Als ein weiteres Konfliktverhältnis wird in den Berichten von Akteur*innen zur Entstehung des FEAD die Beziehung zwischen der Bundesregierung bzw. dem zuständigen Ministerium und den Kommunen sowie zwischen Kommunen und Freien Trägern deutlich. Die Ausgestaltung der Förderrichtlinie des Fonds, der aus dem EU-europäischen Nahrungsmittelprogramm „Most Deprived Persons" (MDP) entstanden ist, wie seine Umsetzung in Deutschland sind eng mit dem Diskurs um die sog. „Armutszuwanderung" verknüpft. Dieser Begriff prägte den öffentlichen Diskurs um die EU-interne Migration ab dem Jahr 2013. Darunter wurde insbesondere die Einwanderung von Rom*nja aus Rumänien und Bulgarien nach Deutschland diskutiert und begleitend auftretende soziale Probleme wie Armut und Diskriminierung migrantisiert. Neben der öffentlichkeitswirksamen politischen Debatte um eine Zunahme sozialer Probleme in einzelnen Kommunen im Zuge einer verstärkten Zuwanderung von EU-Bürger*innen in Folge des Wegfalls von Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt wird in meinen Interviews insbesondere der dazu eingesetzte Staatssekretärsausschuss und sein Abschlussbericht erwähnt. Diese Debatte habe einen Handlungsdruck auf das BMAS ausgeübt, sodass Unionsbürger*innen als Zielgruppe explizit in die Förderrichtlinie aufgenommen worden seien. Dadurch, so schätzt eine Vertreterin eines Wohlfahrtverbandes ein, sei das Programm „in ein total politisches Fahrwasser geraten" (Interview LT). Folglich haben erst die Praktiken der Migration das EU-Förderprogramm FEAD in dem umkämpften Feld der Regulierung EU-interner Migration verortet und es damit selbst zu einem expliziten Gegenstand politischer Aushandlungsprozesse werden lassen. Martin Conrad, damals ein involvierter Vertreter eines Wohlfahrtsverbandes, berichtet dazu:

> Das war der eigentliche Hintergrund bei den Kommunen, die so geschrien haben, wir wissen nicht mehr weiter. Weil die Nothaushalte haben und und und. Und dann hat man im Endeffekt, und das war damals die Diskussion, [...] gesagt, ok, dann kriegen diese betroffenen Kommunen Zusatzgelder, damit sie vor Ort Beratungsarbeit machen können, damit überhaupt etwas aufgefangen werden kann. (Interview MC)

Diese Politisierung des Fonds im bundesdeutschen Kontext äußerte sich laut Darstellung einiger Verbandsvertreter*innen u.a. darin, dass die kommunalen Akteur*innen im Blick auf die Förderrichtlinie forderten, alle FEAD-Gelder auf sie aufzuteilen. Dagegen brachten sich die Wohlfahrtsverbände in die Verhandlungen um die Verteilung der Gelder ein und erstritten eine kooperative Projektstruktur, in der ein FEAD-Projekt von einer Kommune und einem freien

Träger gemeinsam beantragt werden muss. Die Wohlfahrtsverbände begaben sich Martin Conrad zufolge offensiv ins Feld, woraufhin sich die Positionierungen der verschiedenen Akteur*innen zueinander veränderten. Die freien Träger, die in unterschiedlichem Maße von den kommunalen und Bundesmitteln abhängig sind, hatten sich letztlich sowohl Geld aus dem EU-Fonds als auch ein Mitspracherecht bei der Umsetzung und damit neue Handlungsräume erkämpft. Zugleich wurden sie Teil des inner-EU-europäischen Migrationsregimes und unterstellten sich der Verwaltungslogik der EU wie auch der nationalen Verwaltung. Letzteres wird von den Akteur*innen allerdings unterschiedlich eingeschätzt, Harald spricht lediglich von einer „Kooperation auf dem Papier" (Interview HA), die nicht in die Praxis umgesetzt wird. So kann das FEAD-Programm im innerdeutschen Kontext als Strategie der Befriedung von kommunalen Akteur*innen verstanden werden, die von der Bundesregierung Maßnahmen zur Lösung ihrer sozialen Probleme eingefordert hatten.

Darüber hinaus kann das Programm als Befriedungsstrategie gegenüber wohnungslosen Unionsbürger*innen gelesen werden. Einen Hinweis auf solch einen Aspekt gibt Brigitte Maier, Vertreterin eines Berliner Wohlfahrtsverbandes, wenn sie sagt: „[FEAD] ist natürlich so ein bisschen [...] Reparieren an den schlimmsten Stellen." (Interview BM) Damit werden zugleich die Grenzen der Arbeit der FEAD-Projekte deutlich. In der Förderrichtlinie der zweiten Förderperiode ist, deutlicher als in der ersten Förderrichtlinie, eine Beratung zur Vermittlung auf den Arbeitsmarkt explizit ausgeschlossen: „Eine Heranführung der Zielgruppen an den Arbeitsmarkt ist im Rahmen dieser Förderrichtlinie nicht Ziel und Zweck der Förderung nach dem FEAD und erfolgt daher nicht." (BMAS/BMFSFJ 2018: 6) Wie in Kapitel 4 dargestellt, ist der Zugang zu existenzsichernden Sozialleistungen von Unionsbürger*innen vielfach an den Arbeitnehmerstatus gebunden. Dieser wiederum ist in vielen Fällen die Grundlage für sozialstaatliche Leistungen. Die Vermittlung auf den Arbeitsmarkt stellt demzufolge in der Praxis der Beratung von wohnungslosen Unionsbürger*innen in vielen Fällen ein zentrales Element dar, um weitere sozialstaatliche Instrumente zur Überwindung der individuellen Notlage erschließen zu können. Der Ausschluss von Tätigkeiten zur Vermittlung auf den Arbeitsmarkt ist im Kontext der migrationsregulierenden Intention des Leistungsausschlussgesetzes zu verstehen, die nicht durch EU-Fördergelder konterkariert werden soll. Die bereits zitierten Verwaltungsmitarbeiter*innen des BMAS hingegen begründen den expliziten Ausschluss dieser Vermittlungstätigkeiten zunächst insbesondere mit technokratischen Anforderungen und EU-Förderlogiken. Für die Aufgabe der Vermittlung in den Arbeitsmarkt würden gesonderte Projekte durch den Europäischen So-

zialfonds (ESF) finanziert, die Finanzierung solcher Tätigkeiten durch andere EU-Fördergelder bedeute eine Doppelfinanzierung, die auszuschließen sei. Dies begründen die beiden BMAS-Vertreter*innen darüber hinaus mit einer defizitorientierten Charakterisierung derjenigen Menschen, die sie als Nutzer*innen der FEAD-Projekte im Blick haben. Zentral für soziale Teilhabe sei die Arbeitsmarktintegration, doch seien die Menschen der Zielgruppe von FEAD-Projekten dazu nicht in der Lage und müssten zunächst „arbeitsmarktfähig" gemacht werden: „ […] und deshalb wäre es sinnvoll, die Menschen durch den EHAP so weit zu fördern, dass sie fit genug sind, um dann in ein ESF-Projekt zu münden, das sie in den Arbeitsmarkt integriert" (Interview JM). Diese Art von Beratung wird wohlklingend als „Verweisberatung" tituliert und die Mitglieder der Zielgruppe auf diese Weise als Problem entworfen. Doch werden die Menschen, an die sich die FEAD-Projekte wenden, nicht nur als defizitär mit Blick auf den deutschen Arbeitsmarkt dargestellt, sondern zugleich als passive Objekte sozialstaatlicher Interventionen konstruiert. Im Rahmen von sog. „Förderketten" sollen „damit auch eben dauerhaft die Lebensverhältnisse verbessert und auf einem guten Level gehalten werden können" (Interview KL). Als Gegenüber zu den defizitären, auf Integration angewiesenen Menschen stellt sich der Sozialstaat mit seinen Institutionen und Einrichtungen als zentraler Förderer und Unterstützer dar, ohne jedoch tatsächliche Handlungsfähigkeit und Autonomie zu fördern, was an die Debatten der Sozialen Arbeit unter dem Stichwort „fürsorgliche Belagerung" erinnert. Darin wird das weithin geschlossene System sozialstaatlicher Hilfen als umfänglicher Zugriff auf Menschen kritisiert, das „die kontrollierende und auf die individuelle Anpassung der Klienten und Klientinnen an die herrschende Normalität gerichtete Idee des Wohlfahrtstaates zum Ziel hat" (Lutz 2009: 11). In diesem durch die Verwaltung konstruierten System geraten sowohl die gesellschaftlichen Exklusionsstrukturen als auch die individuellen Handlungspotentiale und Lebensentwürfe aus dem Blick.

Die Praxis zeigt jedoch, dass diese Ordnung der „Förderketten" nur scheinbar problemlos ist. So berichtet mir ein Sozialarbeiter eines FEAD-Projektes, dass seine Arbeit nicht das sei, was die Menschen benötigten. Einiges oder sogar vieles von dem, was die Menschen brauchen, dürften sie nicht tun, wie zum Beispiel die Vermittlung an ein anderes FEAD-Projekt oder die Begleitung zum Jobcenter (vgl. Feldnotizen 24.01.2017). Brigitte Maier zeigt Wissen um und Verständnis für die Verwaltungslogik, gleichwohl

> ist [es] ja auch irgendwie merkwürdig, dass man da nicht beraten darf, in den Arbeitsmarkt. Was das Drängendste wäre und […] natürlich die Notlage beseitigen würde. Also das ist ja eigentlich Blödsinn, dass das eben ausgeschlossen ist. Was

natürlich irgendwelche finanztechnischen Gründe hat und so weiter. Aber Blödsinn ist es trotzdem. (Interview BM)

Auf mein Nachfragen zum Spannungsverhältnis von FEAD-Förderrichtlinie und den sozialrechtlichen Rahmungen bringt sie eine vergleichsweise unkomplizierte Lösung zur Sprache. Zugleich drückt sie ihren Unmut und ihr Unverständnis darüber aus, dass diese Lösung aufgrund verwaltungsbezogener Gründe ausgeschlossen sei. Im Gegensatz dazu bemüht sich Kim Lohmann darum, dieses von mir hinterfragte Spannungsverhältnis aufzulösen und FEAD und das Leistungsausschlussgesetz in eine sinnvolle Ordnung zu bringen:

> Und der EHAP [dt. Abkürzung für FEAD; Anm. MHA] [...] führt nicht an Arbeit heran und das führt auch nicht an Sozialleistungen heran. [...] Und diese Menschen, die eben am stärksten benachteiligt sind, das heißt, die auch im EHAP erstmal nicht an Arbeit herangeführt werden können, können dann in [...] der Folge natürlich auch nicht an Sozialleistungen herangeführt werden, [...] weil sie keinen Anspruch haben. Das heißt wir [...] halten uns natürlich auch an dieses [...] Gesetz. Unsere Projekte halten sich auch daran, weil wo kein Anspruch besteht, kann nichts in Anspruch genommen werden. (Interview KL)

Unter Rückgriff auf eine floskelhafte und unkonkrete Verwaltungssprache sowie durch ein hohes Maß an Redundanzen wird der Anschein einer überzeugenden Logik erweckt. Diese wird schließlich auf den zentralen Gedanken der Gesetzeskonformität des eigenen Handelns zusammengeführt. Darüber hinaus bleibt der Inhalt der vielen Worte leer und der Gedankengang endet mit einem logischen Fehlschluss, der wie eine Rechtfertigung anmutet: „wo kein Anspruch besteht, kann nichts in Anspruch genommen werden". Dies hat zum Effekt, dass der Widerspruch zwischen den Leistungsausschlüssen durch die Sozialgesetzgebung und dem Sonderprogramm EHAP wie auch die Menschen selbst durch den Anschein einer durchdachten und logischen Ordnung (kurzfristig) unsichtbar gemacht werden.

Diese unterschiedlichen Spannungen und Konfliktverhältnisse verweisen auf grundsätzliche Konflikte und Aushandlungsprozesse um inner-EU-europäische Migrationsregulierung. Mit der gouvernementalitätstheoretischen Perspektive der Grenzregimeforschung verstehe ich den FEAD als ein Instrument, mit dessen Hilfe Zugehörigkeit innerhalb EU-Europas reguliert wird. Zugleich ist es auch das Ergebnis von Aushandlungen um Zugehörigkeit innerhalb EU-Europas. Die differentielle Inklusion als Strategie des inner-EU-europäischen Migrationsregimes wird hieran deutlich. Mit Rückgriff auf Etienne Balibar kann der FEAD als ein Instrument verstanden werden, bestimmte Menschen intentional auf der Grenze des Prekären zwischen Zugehörigkeit und Nicht-Zugehörigkeit

zu halten. Dazu werden Praktiken eingesetzt, die „at the same time […] tend to attract and repeal the migrants, which means installing them in a condition of permanent insecurity" (Balibar 2005: 203). Wie ich gezeigt habe, stellen die sozialrechtlichen Ausschlussregelungen eine solche Seite dar, denen gegenüber das EHAP-Programm Inklusionsmöglichkeiten suggeriert. Hieran zeigt sich das Migrationsmanagement der Europäischen Union, das auch in ihrem Inneren die Bewegung seiner Bevölkerung zu kontrollieren und zu regulieren sucht. Ziel dieser sich widersprechenden Effekte ist eine dauerhafte Verunsicherung bestimmter Bevölkerungsgruppen aus bestimmten Ländern und Regionen, um bewusst innereuropäische Unterschiede und Machtverhältnisse aufrecht zu erhalten (vgl. Balibar 2003; Balibar 2005).[4]

Zugleich kann das Programm FEAD als eine Befriedungsstrategie im nationalen Kontext gelesen werden. Es diente der Befriedung der Kommunen, welche die Bundesebene zu einem aktiven Handeln herausforderten. Darüber hinaus kann es auch als Befriedungsstrategie gegenüber den von Sozialleistungen ausgeschlossenen Menschen sowie im EU-europäischen Kontext von armen Menschen allgemein verstanden werden. Durch Nahrungsmittelhilfen bzw. in Deutschland und drei weiteren Ländern durch grundlegende und inhaltlich sehr begrenzte Beratung wird im Rahmen dieses Programms versucht, die Armen mit Hilfe humanitärer Interventionen zu befrieden und auf diese Weise zugleich unter Kontrolle zu halten und zu disziplinieren. Damit reiht sich dieses Programm in die lange Geschichte der Armenfürsorge ein, wie ich sie eingangs skizziert habe (vgl. Kapitel 2).

Darüber hinaus hat dieses Programm einerseits eine Auslagerung der Auseinandersetzung mit Stereotypen und Rassismen innerhalb der Wohnungslosenhilfe auf die FEAD-Projekte zum Effekt. Andererseits zeigt sich auch hier das Paradigma der Sesshaftigkeit, das mit Hilfe der Sozialen Arbeit durchgesetzt werden soll. Wie Manfred Kappeler aufzeigt, wurde bereits in den frühen Bettelordnungen des 15. und 16. Jahrhunderts eine Unterscheidung von sog. „Hausarmen" und auswärtigen Personen vorgenommen. Die „Hausarmen" wurden nochmals differenziert in diejenigen, die ihre Notlage angeblich selbst verschuldet hatten und

4 Dies ist nicht ohne die europäischen wie auch globalen Verflechtungen in kapitalistischen Strukturen zu denken. So ist das Migrationsregime eng mit Fragen der ökonomischen Verwertbarkeit von Migrant*innen verwoben. Wenngleich die ökonomische Dimension auch für das Regieren EU-interner Migration eine Rolle spielt, wie nicht zuletzt die skandalisierende Berichterstattung um die Arbeitsausbeutung auf Schlachthöfen oder in der Landwirtschaft offengelegt hat, spielt sie in dieser Arbeit eine untergeordnete Rolle. Weiterführend dazu sei auf Carstensen et al. (2018) und Riedner (2018) verwiesen.

diejenigen, die angeblich ohne eigenes Zutun in Armut geraten waren. Arme aus anderen Gegenden wurden pauschal als „Unwürdige" klassifiziert, ebenso diejenigen, von denen behauptet wurde, sie hätten ihre Notlage selbst verschuldet. Sie erhielten weder Hilfen noch ein Aufenthaltsrecht für die Stadt. Demgegenüber wurden den „unverschuldet" Armen bestimmte Hilfen an bestimmten Orten zu festgelegten Zeiten zugeteilt, wozu eine Registrierung der Menschen sowie Taxierung der zugeteilten Leistungen anhand objektivierbarer Daten wie Familienstand, Alter und Gesundheitszustand vorgenommen wurde (vgl. Kappeler 2015). Manfred Kappeler erkennt hierin Vorläufer zu den aktuellen bundesdeutschen Grundsicherungssystemen in den SGB II und XII. Ich ergänze dies und schlage vor, dass das diesen Grundsicherungsleistungen vorgeschaltete Programm FEAD als ein weiteres Instrument der Disziplinierung von armen Menschen zu verstehen ist, das zwar in der Sprache humanitärer Nothilfe daherkommt, letztlich aber die betroffenen Menschen unbeweglich macht und verstummen lässt. So passt das Programm nicht zuletzt zu den immer wieder geäußerten Rufen nach Unterstützung für die sog. Herkunftsländer einer großen Gruppe von Unionsbürger*innen, die in prekären Lebenssituationen in Deutschland leben, um die „Notwendigkeit der Migration" abzuschaffen, wie es beispielsweise eine Berliner Bezirkspolitikerin formuliert:

> auch politisch zu fragen [...], wie kommen die gar nicht erst an, damit sie ins Leistungssystem aufgenommen werden sollen. Sondern das, denke ich, ist eine europäische Aufgabe, auch der Nationalstaaten, zu übernehmen, wie sie ihre eigene Bevölkerung [...] entsprechend unterstützen, damit der Gedanke an Armutsmigration gar nicht erst umgesetzt wird. (Interview MS)

Festzustellen ist, dass die Inklusion in die bestehenden Sozialsysteme häufig ein Verstummen der Inkludierten zur Folge hat, nicht zuletzt, da die Prekarität damit nicht überwunden, sondern stabilisiert wird. Der Begriff Prekarität bzw. Prekarisierung wird im sozialwissenschaftlichen Diskurs unterschiedlich diskutiert. Isabell Lorey versteht unter Rückgriff u.a. auf Judith Butler Prekarität als eine Ordnungskategorie, anhand derer die sozialontologische Kategorie einer prinzipiellen Gefährdetheit von Körpern aufgrund ihrer Sozialität genutzt wird, um Ungleichheitsverhältnisse hervorzubringen und zu stabilisieren (vgl. Lorey 2015: 25 f.). Prekarisierung bezeichnet dementsprechend Praktiken, die Menschen in ihrer Leiblichkeit wie auch in ihren Subjektivierungsweisen verunsichern und gefährden und ihnen zugleich neue Handlungsspielräume eröffnen. Isabell Lorey arbeitet dieses als Instrument einer neoliberalen Regierungsweise heraus, mit dem Fügsamkeit durch die Hervorbringung von sozialer Unsicherheit an der Grenze von Mindestabsicherung und steigender Verunsicherung hergestellt wird:

> Dass Prekarisierung zu einem Regierungsinstrument geworden ist, bedeutet zugleich, dass das Ausmaß an Prekarisierung eine gewisse Schwelle nicht überschreiten darf: es darf die bestehende Ordnung nicht ernsthaft gefährden; es ist ein Ausmaß, das gerade nicht zum Aufstand führt. Diese Schwelle auszubalancieren macht heute die Kunst des Regierens aus. (Lorey 2015: 14)

Daran anknüpfend lese ich das EU-Programm FEAD sowohl in seiner deutschen Ausgestaltung als auch in seinen EU-europäischen Rahmenbedingungen als ein Regierungsinstrument, humanitäre Hilfe zur Existenzsicherung zu leisten, ohne gesellschaftliche Teilhabe der Unionsbürger*innen zu fördern. Nicht zuletzt folgt es einer Tradition Sozialer Arbeit, die sich schon immer im Spannungsfeld zwischen Emanzipationsbestrebungen von Menschen und ordnungspolitischen Kontroll- bzw. Disziplinierungsbestrebungen befand. Im Gegensatz zu den mittelalterlichen Bettelordnungen und den Sozialleistungen in den Sozialgesetzbüchern des 20. und 21. Jahrhunderts bezieht sich diese ordnungspolitische Funktion der Sozialen Arbeit nicht mehr ausschließlich auf eine Stadt oder eine nationalstaatliche Einheit, sondern betrifft transnationale Bewegungen und Zusammenhänge. So hat sich zwar die Reichweite der Programme erweitert, gleichwohl zeigt sich jedoch auch hierin das Bestreben, bestimmte Praktiken der Mobilität zu unterbinden bzw. zu lenken.

Doch wäre es zu kurz gegriffen, den FEAD lediglich als ein Instrument im Rahmen einer restriktiven Disziplinierungsstrategie und als solches in einem top-down-Verhältnis zu verstehen. Die Machtbeziehungen der Akteur*innen zueinander sind viel komplexer und eröffnen neben den Beschränkungen zugleich auch Handlungsräume, von denen einige erwünscht und andere weniger intendiert sind. Wie verschiedene Interviewpartner*innen berichten, ermöglicht das Programm den Sozialarbeiter*innen erstmals eine offizielle fokussierte Hinwendung zu der Gruppe der wohnungslosen Unionsbürger*innen unabhängig vom Vorliegen von Sozialleistungsansprüchen. Die Realität der inner-EU-europäischen Migration, so schätzen es einige ein, werde damit offiziell, also auch durch den Sozialstaat, anerkannt.

Die beschriebenen Grenzen der Beratungsarbeit stoßen auf unterschiedliche Resonanz bei den Akteur*innen im Feld, insbesondere bei den Mitarbeitenden der EHAP-Projekte. In meinem Interviewmaterial finde ich Hinweise auf insbesondere zwei unterschiedliche Strategien, damit umzugehen. Eine Strategie besteht darin, das Handeln an den eingeschätzten Unterstützungsbedarfen auszurichten und dabei die Grenzen des Förderprogramms zu überschreiten, wenn es nötig ist, und dies nicht zu dokumentieren. Eine Variante dieser Strategie wendet die Sozialarbeiterin Christina an und greift auf ihre Anstellung in einem

anderen Projekt zurück, das durch andere Gelder finanziert wird und deshalb nicht den Restriktionen der EHAP-Förderung unterliegt. Sie erklärt mir, dass sie beispielsweise zum Jobcenter vermittelt, obwohl sie weiß, dass das im Rahmen des EHAP-Projektes nicht erlaubt ist. Doch sie macht es trotzdem, wenn sie es aus fachlichen Gründen für notwendig erachtet. Dies dokumentiert sie jedoch nicht in ihrer EHAP-Dokumentation, sondern tut dies im Rahmen ihrer anderen Stelle (vgl. Feldnotizen 24.01.2017). Andere Mitarbeiter*innen von EHAP-Projekten haben diese Möglichkeit nicht und dokumentieren diese Tätigkeiten einfach nicht. Hierbei können sie sich auf Hinweise von Mitarbeiter*innen des BMAS stützen, die genau diese Praxis anregen, wie mir die BMAS-Vertreterin Kim Lohmann erläutert:

> In Realität ist es so, dass diese Abgrenzung Arbeitsmarkt, EHAP, dass das teilweise schwierig ist, weil die Menschen, die in Deutschland sind, und darüber sind wir uns auch im Klaren, die müssen Geld verdienen. Und natürlich kommen auch diese Fragen auf, in Interviews und so weiter, das ist eben nicht Aufgabe der EHAP-Beraterinnen und Berater und das soll auch nicht dokumentiert werden. Sofern eben im Beratungsprozess auch diese Fragen angesprochen werden, es ist jetzt nicht schädlich. Wir [...] wollen keine Fragen unbeantwortet lassen und wir wollen den Menschen helfen, so gut es geht. Nur ist das eben auch nicht zu dokumentieren, sag' ich jetzt mal. (Interview KL)

Sie stellt sich hier als wissend und unterstützend dar, als versuche sie, sich mit den Projektmitarbeiter*innen zu solidarisieren. Als ihre Komplizin gibt sie Hinweise, wie die Sozialarbeiter*innen die restriktiven Regeln des EHAP unterwandern können. Diese Regeln werden scheinbar zu einem gemeinsamen Gegenüber und die ministerielle Mitarbeiterin Kim Lohmann positioniert sich in diesem kommunikativen Akt gegen sie. Dabei beruft sie sich auf eine humanitäre Argumentation, hinter der die Spannungen innerhalb des Ministeriums unsichtbar werden.

Wie sie andeutet, ist die Duldung dieser von den vorgegebenen Regeln abweichenden Praxis an die Bedingung geknüpft, dass diese nicht zu dokumentieren und damit offiziell zu verschweigen. In meiner Feldforschung begegnet mir die Praxis der Dokumentation, die nicht verschweigt, als zweite Strategie. Damit werden die Begrenzungen explizit herausgefordert. Auf mein Nachfragen hin, wie damit seitens des BMAS umgegangen würde, erklärt mir Kim Lohmann:

> Naja. Dann sind das eben auch keine Teilnehmerinnen und Teilnehmer des EHAP, das ist es dann einfach. Genau. Das müsste dann von dem Träger auch wieder korrigiert werden. Ja, aber das würde jetzt nicht zu Sanktion oder so führen. Genau. Also die können wir dann eben auch nicht zählen. (Interview KL)

Solch abweichendem Verhalten würde demnach mit indirekter Sanktionierung begegnet und die tatsächlich geleistete Arbeit nicht anerkannt. Für das Projekt würde dies bedeuten, möglicherweise nicht die erwarteten Kennzahlen zu erfüllen, was in der Folge zur Infragestellung seiner Notwendigkeit und damit bei einem Neuantrag einer Finanzierung im Rahmen der folgenden Förderperiode zu einer Ablehnung führen könnte.

6.3 Fleiß, Seuchenschutz und Ethik – Begründungen von Ein- und Ausschlüssen in der alltäglichen Arbeit der Wohnungslosenhilfe

Während über das EHAP-Programm auf struktureller Ebene Exklusionen durch Inklusion vorgenommen werden, weist mich Saša Piemērs darauf hin, dass dies auch in der Praxis der täglichen Arbeit der Wohnungslosenhilfe vorgenommen wird. Dies wird besonders deutlich bei der Verteilung von materiellen und immateriellen Ressourcen, wie beispielsweise Kleidungsstücke, medizinische Versorgung oder auch Beratungsleistungen. Es handelt sich um typische, häufig auftretende Situationen insbesondere in niedrigschwelligen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Ich folge Saša Piemērs in Einrichtungen und arbeite im Folgenden am Beispiel ausgewählter Szenen zwei Argumentationssets heraus, denen das Für und Wider solcher konkreter Hilfen verhandelt wird.[5] Dabei zeigt sich der bereits mit Blick auf die medizinische Versorgung herausgearbeitete Effekt, dass die bestehenden justiziablen Rechte der Unionsbürger*innen im Verborgenen bleiben. Vielmehr wird ebenfalls der rhetorische Anspruch erhoben, dass es keine (staatliche) Verpflichtung zur Hilfe gibt. Schließlich wird deutlich werden, dass sich bei der Übersetzung von Argumentationen in Praktiken unterschiedliche Handlungsspielräume ergeben.

---

5 Ein dritter Argumentationsstrang, der nicht nur innerhalb der Wohnungslosenhilfe häufig benannt wird, sondern mir auf allen anderen Ebenen (regional, national, EU) begegnete, ist die Figur der „Sogwirkung“ von Sozialleistungen wie auch von humanitären Hilfeangeboten. Die dahinter stehende Konzeptualisierung von Migration als Mobilität im Rahmen eines sog. push-pull-Modells ist das dominante Modell in meinem Forschungsfeld, alternative Konzepte von Migration begegneten mir nicht. Eine vertiefende Auseinandersetzung anhand meines empirischen Materials damit muss jedoch einem anderen Rahmen vorbehalten bleiben. Doch nicht zuletzt möchte ich mit dieser Arbeit auch Impulse setzen, (inner-EU-europäische) Migration im Handlungsfeld der Wohnungslosenhilfe neu zu denken.

In vielen Einrichtungen der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe können die Nutzer*innen kostenfreie Kleidungsstücke erhalten. Diese werden den Einrichtungen in der Regel als Spenden gegeben und dort an die Nutzer*innen verteilt. So auch in der Einrichtung für medizinische Versorgung, in die ich Saša Piemērs im Sommer 2016 begleitete. Während er bei der Ärztin ist, sitze ich im Wartezimmer, beobachte was dort passiert und lasse die Atmosphäre auf mich wirken.

> Immer wieder fragen Patient*innen dort nach Kleidungsstücken, beispielsweise ein junger Mann, der mir aus meiner früheren Berufstätigkeit bekannt vorkommt. Er fragt die Mitarbeiterin Edita auf Russisch nach ein paar Schuhen der Größe 43. Edita bittet daraufhin ihre Kollegin Charlotte im Keller nach solchen Schuhen zu schauen. Diese biegt um das hintere Ende des Aufnahmetresens, schaut den jungen Mann vor sich an, blickt auf seine Schuhe und stellt schließlich fest, dass er gute Schuhe habe. Die Sandalen, die er trage, seien viel besser als geschlossene Turnschuhe bei diesem Wetter, in ihnen bekäme man zum Beispiel keinen Fußpilz. Edita erklärt ihr daraufhin, dass der junge Mann ganz fleißig sei, zum Deutschkurs komme, arbeiten gehe und überhaupt wirklich fleißig sei. Die Worte 'fleißig' und 'arbeiten' betont sie deutlich, in ihrer Stimme liegt eine Sing-sang-Melodie, die das Ganze recht emotional klingen lässt. Charlotte fragt in höherer Stimmlage als üblicherweise und etwas überzogen zurück: 'Ganz fleißig?' Dabei hält sie ihre rechte Hand mit nach oben gestrecktem Zeigefinger auf Augenhöhe in die Luft, ihre Augen dabei weit geöffnet, 'na dann, ok.' Dabei nickt sie ein paar Mal und geht dann an dem Mann vorbei in Richtung Keller. (vgl. Feldnotizen 22.06.2016)

Wie ich an anderer Stelle ausgeführt habe (vgl. Haj Ahmad 2020), argumentiert Edita explizit ökonomisch und überzeugt Charlotte damit. Diese Argumentation ist überzeugender als der Hinweis auf die gesundheitsfördernde Wirkung der Sandalen. Sie setzt sich persönlich für den jungen Mann ein. Sie selbst führt den Deutschkurs, auf den sie sich bezieht, als Lehrerin durch und begründet damit ihre befürwortende Argumentation. Wertmaßstab ist der identifizierte Wille, an der Erwerbsgesellschaft teilzunehmen und sich in diese zu integrieren. Edita betont nicht nur den Arbeitswillen, sondern bleibt auch hinsichtlich der gesellschaftlichen Teilhabe im Paradigma der Leistungsbereitschaft. So deutet sie den Hinweis auf Fleiß des Patienten als Argument für seinen Integrationswillen an und hebt ihn besonders hervor. Damit bezieht sie sich sowohl auf einen Stereotyp des „Deutschseins" als auch auf den des faulen wohnungslosen Menschen und schreibt diese normative Aufladung zugleich fest. Von besonderer Bedeutung ist dies, da sie selbst nach Deutschland eingewandert ist, der deutschen Minderheit in ihrem Herkunftsland angehörte und mit Akzent spricht. Auf diese Weise präsentiert sie sich selbst als Vorbild dessen, was sie unter gelingender Integration

versteht. Letztlich handelt sie stellvertretend für den nach Schuhen fragenden Mann, der aus der Szene verschwunden zu sein scheint bzw. lediglich als Staffage dient. Charlotte wiederum möchte ihre Entscheidungsmacht betonen, auch wenn sie sich hat überzeugen lassen, und wendet sich in betont überzogener Weise an ihn. Unterstützt durch ihre Gestik verweist sie damit auf einen Machtanspruch, den sie weiterhin für sich deklariert – nicht der Mann, der um Schuhe bittet, und nicht ihre Kollegin Edita sind maßgeblich, ob und welche Schuhe er bekommt, sondern sie allein trifft die Entscheidung.

Mit dieser ökonomischen Argumentationsfigur fügt sich Edita in eine zentrale Argumentation im Feld der inner-EU-europäischen Migrationsregulierung ein. Aus den Interviews, die ich mit unterschiedlichen Akteur*innen geführt habe, können verschiedene Facetten dieser Figur herausgearbeitet werden, die die Frage der EU-internen Migration aus mikro- und makroökonomischer Perspektive betreffen. So wird einerseits aus gesundheitsökonomischer Perspektive insbesondere mit den hohen Krankenhauskosten argumentiert, die eine frühzeitige ambulante medizinische Versorgung verhindern könnte. Würden die Menschen rechtzeitig behandelt, entstünden keine womöglich aufwendigen und teuren medizinischen Behandlungsbedarfe, so die Argumentation. Interessant ist, dass diese Argumentation nur bei einigen Akteur*innen medizinischer Versorgung dominant ist und insbesondere von freien Trägern vertreten wird. Krankenhäuser selbst schweigen sich hierzu überwiegend aus, obwohl sie im Zweifel die Kosten nicht erstattet bekommen. Bei einem Fachtag der Diakonie Deutschland zum Thema medizinische Versorgung von Migrant*innen in Deutschland im Jahr 2019 wies ein Krankenhausvertreter darauf hin, dass die Krankenhäuser aufgrund fehlender Daten nicht gegen die bestehenden gesetzlichen Regelungen protestierten (vgl. Feldnotizen 29.01.2019). Möglicherweise kann dies als ein Hinweis darauf gelesen werden, dass der (finanzielle) Druck für die Krankenhäuser nicht so hoch ist, dass sie ebenfalls Veränderungen einfordern würden. Solch einer Perspektive stellt ein Interviewpartner seine Einschätzung gegenüber, dass Behörden Kosten grundsätzlich auch kurzfristig begrenzen und reduzieren wollen:

> Da gibt es eine praktische Seite, ja. […] Ja, also, die Behörden […] Gemeinden und alle sind mit diesen Haushalten und mit diesen Richtlinien in Bezug auf […] das Geld und das […] richtige Ausgeben von dem Geld so fixiert manchmal, dass sie verschiedene Wege suchen, die […] Kosten zu begrenzen. (Interview NK)

Praktische Notwendigkeiten behördlicher Arbeit haben einen Einfluss und tatsächliche Bedarfe können darüber aus dem Blick geraten. Behördliche Logiken, so klingt es hier, können aufgrund ihrer ökonomischen Rahmungen eine Eigendynamik entwickeln, die die soziale Wirklichkeit in den Hintergrund treten lässt.

Eine vergleichbare Dynamik zeigt sich in der eben geschilderten Szene: der nach Schuhen fragende Mann spielt keine aktive Rolle. Die Verhandlung zwischen Edita und Charlotte findet ohne ihn statt und es geht damit weniger um ihn bzw. um die soziale Wirklichkeit, sondern um Verteilungslogiken.

Noch häufiger wird in meinen Interviews jedoch mit Bezug auf eine makroökonomische Perspektive argumentiert. Zum einen wird über die Folgen des Zugangs zu Sozialleistungen für die Zukunft des Sozialstaates und insbesondere für das deutsche Sozialstaatsmodell nachgedacht. Es wird argumentiert, dass dieses aus der finanziellen Balance gerate, wenn die Zahl der leistungbeziehenden Menschen, die nicht zuvor in das Sozialsystem eingezahlt haben, zunehme. Deshalb sei inner-EU-europäische Freizügigkeit eigentlich für Erwerbstätige gedacht und funktioniere nur so. Grundlage dieser Argumentation ist eine theoretisch prognostizierte Modellierung der Entwicklung des Sozialsystems in finanzieller Hinsicht. Zu dieser eingeschränkten Sichtweise wird die breitere volkswirtschaftliche Perspektive, in die auch das Sozialsystem eingebettet ist, nicht in den Blick genommen. Stattdessen wird mit der Metapher einer „Sogwirkung" argumentiert, nach der ein erleichterter Zugang zu Sozialleistungen eine Zunahme von Einwander*innen bewirke, die von dem Sozialsystem profitierten, jedoch nicht darin einzahlten und dadurch das Sozialsystem aus dem Gleichgewicht brächten. Andere Interviewpartner*innen hingegen nehmen durchaus die volkswirtschaftliche Bedeutung von (inner-EU-europäischer) Migration für einen Staat in den Blick und stellen mit Bezug auf statistische Daten fest, dass Deutschland mit einem erhöhten Bruttoinlandsprodukt von der EU-Einwanderung profitiere:

> Wir sind unterm Strich, gerade durch die freie Zuwanderung von hoch qualifizierten Menschen aus Europa […] haben wir massiv gewonnen. Zuwanderung erhöht das Bruttoinlandsprodukt, das merkt man sogar von Menschen, die mittellos direkt aus Kriegssituation einreisen, selbst wenn wir denen Transferleistungen geben. […] Letztes Jahr, 2015, wo hier eine Million Menschen sicherlich durchgereist sind und hier konsumiert haben und hier dann teilweise geblieben sind, hat der Einzelhandel 4% zugenommen mehr als erwartet. (Interview LT)

Grundlage dieser Argumentation ist ein volkswirtschaftlicher Blick auf das gesamte Wirtschaftssystem eines Staates sowie erhobene Zahlen und Daten, die seinen aktuellen Zustand beschreiben. Sozialleistungen, so die Argumentationsfigur, sind keine Einbahnstraße, weder kurz- noch langfristig, denn die Migrant*innen seien zugleich auch Konsument*innen und Sozialleistungen stellten eine temporäre Überbrückung einer Notlage dar, die ihnen eine langfristige wirtschaftliche Stabilisierung ermöglichen. So ist diese Argumentation Ausdruck einer volkswirtschaftlichen Perspektive und datenbasierter Aussagen über die

Gegenwart. Sie präsentiert sich als faktenbasiert und objektiv und somit weniger anfällig für individuelle Meinungen, Annahmen und Affekte. Dabei wird auch hier außer Acht gelassen, dass die Daten und Zahlen, auf die sich berufen wird, nicht „die Realität" abbilden, sondern einen begrenzten – und erwünschten – Teil davon. Die Realität der Behörden, die ggf. Angebote aus ihrem Budget finanzieren, bleibt hierbei ebenso unberücksichtigt wie das Krankenhaus, das seine Behandlungskosten nicht erstattet bekommt, obwohl dies laut Aussagen von Praktiker*innen durchaus möglich wäre. Mit dem Hinweis darauf, dass „it's about a limited number of people, we are not talking about hundreds of thousands of people in that situation" (Interview NT), wird versucht, eine Verbindung zu diesen anderen Realitäten herzustellen. Doch auch diese Argumentation vermittelt den Eindruck, dass zur Bewertung von Zuwanderung und der folgenden gesellschaftlichen Veränderungen ökonomische Kriterien heranzuziehen sind. Hierbei steht die Erwerbstätigkeit der Migrant*innen und damit zusammenhängend ihre Kaufkraft im Zentrum. Dieser Argumentationsfigur folgt auch Edita, wenn sie explizit darauf hinweist, dass der Mann „ganz fleißig" sei. Damit bedient sie sich nicht zuletzt ebenso wie die skizzierte makroökonomische Argumentation einer neoliberalen Verwertungslogik von Menschen.

Eine weitere Ausprägung des ökonomischen Argumentationsmusters, die insbesondere im Bereich der praktischen Arbeit der niedrigschwelligen Einrichtungen herausgearbeitet werden kann, ist, die Leistung der Einrichtung bzw. der Mitarbeiter*innen als integrationsfördernd darzustellen. In der Einrichtung für medizinische Versorgung, in der ich mich teilnehmend beobachtend aufgehalten habe, geschieht dies, wie oben angedeutet, häufig durch die Verknüpfung zwischen Verteilung von Ressourcen und dem Bemühen um Deutschunterricht. Dabei geht es nicht nur um die Vermittlung einer spezifischen Fremdsprachenkompetenz, sondern auch von normierten Umgangsformen. Eine andere Spielart dieser Ausprägung ist die Kopplung der Herausgabe von Kleidung an hygienische Anforderungen, wie beispielsweise in der folgenden Szene:

> Ein Patient bittet Edita auf Russisch um einige Kleidungsstücke. Edita sucht ihm etwas heraus und gibt sie ihm. Dabei sagt sie ihm, dass er doch auch gleich duschen gehen möge. Der Mann wehrt sich, möchte nicht, er habe gestern erst geduscht. Darauf hält ihm Edita vor: 'Я хожу каждый день в душе!'[6]' (Feldnotizen 20.06.2016)

Auch hier präsentiert Edita sich selbst als Vorbild der Integration in eine Gesellschaft, die nicht national oder wie im Beispiel des Sprachkurses durch eine bestimmte Sprache geformt wird, sondern darüber hinaus durch spezifische Werte

6 Dt.: Ich dusche jeden Tag!

konstruiert wird. Insbesondere Sauberkeit und Hygiene sind von Bedeutung. Indem Edita argumentativ ihre Aufforderung mit ihrem eigenen Tun verbindet, positioniert sie sich selbst als moralisch anerkannt sowie als Maßstab für erfolgreiche „Integration". Damit knüpft die Argumentationsfigur der Integrationsförderung an moralisierenden Begründungen an, denn Integrationsförderung selbst wird als Wert dargestellt.

Das Thema „Hygiene" bildet zudem einen Anknüpfungspunkt zu einer weiteren Argumentationsfigur: Sicherheit. Diese ist insbesondere im Bereich medizinische Versorgung dominant. So berichtet mir Maike, dass in ihrer Argumentation für die medizinische Versorgung wohnungsloser Menschen immer

> auch so Themen mit rein[kommen] wie Seuchenschutz. Ich denke naja, wenn wir so was aufrechterhalten, davon haben die Normalsterblichen auch was, indem wir einfach dafür sorgen, dass relativ schnell irgendwelche TBCs [Tuberkuloseerkrankungen; Anm. MHA] erkannt werden, die sich sonst verbreiten könnten und ja auch vor Deutschen nicht Halt machen [...]. Entlausungen ist was, was wir für die öffentliche Gesundheit hier tun, aber das sind dann noch mal so Spezialthemen, die so mit aufploppen bei dem Ganzen. Die kann man ja mit erwähnen. (Interview MA)

Wenn diese Begründungen in meinem Material zur Sprache kommt, dann häufig nachrangig nach anderen Ansätzen. Wenn weder ökonomisch noch moralisch noch humanitär überzeugt werden kann, dann wird der Fokus mithilfe dieser Argumentationsstrategie weg von den Migrant*innen hin zur Mehrheitsgesellschaft gewendet. Demnach profitiere diese unmittelbar von einer zumindest grundlegenden Versorgung der Migrant*innen, da sie damit vor übertragbaren Infektionskrankheiten geschützt würde. Die Migrant*innen werden auf diese Weise als potentielle Träger*innen von übertragbaren Krankheiten und damit selbst als potentielle Gefahren konstruiert, die den „Normalsterblichen" und „den Deutschen" als sog. „Andere" gegenübergestellt werden. So wird unter Bezugnahme auf einzelne Körper und ihre unterschiedlichen Zustände eine Differenzierung von „innen" und „außen", von „wir" und „ihr" vorgenommen. Diese Argumentationsfigur wird durch Akteur*innen der medizinischen Versorgung auch dann strategisch angeführt, wenn es um die Finanzierung ihrer Angebote geht. Demnach übernehmen diese Einrichtungen Aufgaben der öffentlichen Gesundheitsversorgung und sollten aus diesem Grund dafür öffentliche Gelder erhalten. Im „Gesundheitsbericht zur Lage der medizinischen und zahnmedizinischen Versorgung obdachloser Menschen 2016" des Runden Tisches heißt es dementsprechend:

> Im Hinblick auf die Schnittstelle zum öffentlichen Gesundheitsdienst sind die Zahlen zu Krätzeinfektion, Läusebefall und TBC von Belang. Hier muss im Sinne

einer guten Versorgung der Zielgruppe und im Hinblick auf Infektionsgefahren dringend das niedrigschwellige Versorgungssystem entlastet werden. (Caritas-Verband/GEBEWO 2018: 33).

Wie hieran deutlich wird, eröffnet die Deutung der verschiedenen körperlichen Zustände, die mit unterschiedlichen Fachtermini bzw. „Diagnosen" belegt werden, neue Handlungsspielräume für Akteur*innen. Dies gilt ebenso für Menschen, denen spezifische Diagnosen zugeschrieben werden. Sie müssen laut Gesetzgebung bei Seuchengefahr, wie sie beispielsweise bei TBC der Fall ist, auf kommunale Kosten behandelt werden (vgl. § 69 Infektionsschutzgesetz (IfSG)). Damit geht für wohnungslose Menschen eine vorübergehende ordnungsrechtliche Unterbringung und Versorgung auch bei fehlenden sozialrechtlichen Leistungsansprüchen einher, i.d.R. für drei Monate, so dass in vielen Fällen in dieser Zeit auch eine Verbesserung der gesundheitlichen Gesamtsituation der*des Erkrankten möglich ist.

Neben den unterschiedlichen Ausprägungen einer ökonomischen Argumentation finde ich sowohl im Interviewmaterial als auch während meiner teilnehmenden Beobachtungen immer wieder eine Argumentation mit normativ aufgeladenen Werten. So fragt ein Patient einmal Edita nach verschiedenen Bekleidungsstücken. Sie gibt ihm Socken, Unterhose und ein T-Shirt. Als er nach einem zweiten T-Shirt zum Wechseln fragt, lehnt sie ab, da er ja schon eines bekommen habe und andere auch eins brauchen. Hierin drückt sich ein Gerechtigkeitsverständnis aus, nach dem jeder Mensch gleichbehandelt wird und deshalb dasselbe erhält. Dass Normvorstellungen politische Aushandlungsprozesse beeinflussen und zugleich in diesen geprägt werden, drückt ein Beamter des Landes Berlin im Interview deutlich aus:

> Und ich glaub, das ist das Thema auch letztlich, dass man sagt, warum […] muss sich ein Staat oder muss sich eine Gesellschaft, […] so ein reicher Staat […], so eine reiche Gesellschaft wie Deutschland, muss es sich quasi aus ethischen Gründen leisten können, auch diese Menschen mit zu versorgen, aber […] es ist eben die Frage in welchem Ausmaß man das macht und das ist eben […] ein ständiger politischer Prozess. (Interview SW)

Auf „ethische Gründe" wird in unterschiedlichen Interviews immer wieder Bezug genommen. Häufig wird dabei, wie in dieser zitierten Passage, die wirtschaftliche Situation Deutschlands hinzugezogen. Worin der Zusammenhang jedoch besteht, bleibt unausgesprochen. Möglicherweise ist dies als ein Hinweis auf ein implizites Wissen um den Zusammenhang von Reichtum und Armut über nationalstaatliche Grenzen hinweg zu lesen.

Eine andere moralische Argumentationsfigur verweist ebenfalls auf bestehende Ungleichheits- und Ungerechtigkeitsstrukturen. Demnach gehören wirtschaft-

licher Gewinn und Investition als zwei Seiten einer Medaille zusammen und es sei illegitim, wenn ein*e Akteur*in nur gewinnen wolle, so eine Vertreterin eines Berliner Wohlfahrtsverbandes:

> da ist man schnell mit Nicht-Anspruch und so weiter und das ist für mich einfach eine schwierige Sache, weil man kann nicht nur profitieren, sondern wer EU macht und Freizügigkeit, der hat eben auch die [...] sozialen Themen mit. (Interview VL)

Unerklärt bleibt, weshalb „man" nicht nur profitieren können soll und wer als dieses „man" konzipiert wird. Diese Formulierung ist weniger als eine Tatsachenbeschreibung, sondern vielmehr als eine Beschreibung eines Soll-Zustandes zu verstehen. Dieses moralische „man" zieht sich durch mein gesamtes empirisches Material und wird vor allem von praxisnahen Akteur*innen verwendet. Mal taucht es in Form vom Reden über „Haltung" auf, mal wird gesagt „darf nicht". Darüber hinaus wird diese Begründung hier mit der Argumentation mit Rechten in ein konflikthaftes Verhältnis gesetzt. Möglicherweise, so wird es angedeutet, ist etwas legal, aber nicht legitim. Wie Silvia Staub-Bernasconi betont, ist gerade für die Profession Sozialer Arbeit die Unterscheidung von Legalität und Legitimität, also Recht und Ethik, notwendig (vgl. Staub-Bernasconi 2019: 242 ff.). Dies führt zu einer weiteren Strategie, die ich hier ebenfalls unter die Strategie der moralischen Argumentation subsumiere: die Begründung mit Menschenrechten als allgemeine moralische Instanz. Die Vertreterin eines Berliner Wohlfahrtsverbandes Brigitte Maier formuliert beispielsweise:

> Ich finde, das kann man nicht verantworten. Als Staat, dass Menschen, nur, weil sie keinen Zugang zu Leistungen haben, [...] sterben. Das geht nicht. Das können wir uns gar nicht leisten als Staat, der innerhalb der EU sehr gut dasteht. Finanziell. Und können wir uns auch aus menschenrechtlichen Gründen nicht leisten. (Interview BM)

Neben dem Appell, wie „der Staat", als dessen Teil sich Brigitte Maier versteht, sein soll, wird die Begründung mit Menschenrechten neben die ökonomische Begründung gestellt. Zugleich wird sie mit der finanziellen Argumentation verschränkt, da auch sie der ökonomischen Logik des „Sich-leisten-könnens" unterstellt wird. Die angesprochenen Menschenrechte werden nicht näher beschrieben, sie dienen vielmehr als Platzhalter für moralische Erwartungen an „den Staat" bzw. an die Gesellschaft, die diesen „Staat" macht. Hieran wird eine gesellschaftliche Vision deutlich, in der sich durch die Verknüpfung von ökonomischen und normativen Maßstäben ein spezifischer Raum mit neuen Bewertungsmustern und damit einhergehend neuen Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Weder die angesprochene „Verantwortung" noch die „menschenrechtlichen Gründe" werden genauer benannt. Doch werden beide als Schutzinstrument gegenüber den existenzge-

fährdenden, gar tödlichen Folgen der inner-EU-europäischen Migrationsregulierung angeführt. Achille Mbembe betont diese nekropolitische Dimension von Grenzregimen und versteht darunter

> those trajectories by which the state of exception and the relation of enmity have become the normative basis for the right to kill. In such instances, power (and not necessarily state power) continuously refers and appeals to the exception, emergency, and a fictionalized notion of the enemy (Mbembe 2003: 16).

In seiner historischen Herausarbeitung der von ihm sogenannten Rom-Völker und ihrer symbolischen Repräsentationen verweist Klaus-Michael Bogdal ebenso auf diese Dimension und spricht von der

> „Fähigkeit zur Entzivilisierung" Europas, „indem um des vermeintlichen Selbsterhalts willen das Undenkbare einer modernen Zivilisation ausgesprochen wird, die als humane Ordnung den Menschen […] als höchstes Gut anerkannt hat: die Lizenz zur Ausgrenzung und zum Töten eines Teils ihrer selbst." (Bogdal 2011: 482).

In meinem Forschungsfeld werden Menschen nicht absichtlich getötet. Doch können die Unterlassung bzw. Beschränkung von medizinischen Maßnahmen, indem die medizinische Versorgung wohnungsloser Menschen in einem dauerhaften Notfallmodus gehalten wird, als Spuren dieser nekropolitischen Macht gelesen werden. Mit einer moralischen Argumentation beziehen sich die Akteur*innen in meinem Forschungsfeld insbesondere auf die Notwendigkeit medizinischer Versorgung unabhängig von Aufenthalts- und Krankenversicherungsstatus. Dies geschieht häufig unter dem Stichwort Notversorgung. Insbesondere für diejenigen, die über die Verteilung von Ressourcen vor Ort entscheiden müssen, ist dies relevant. Luise, die in einer Arztpraxis für wohnungslose Menschen arbeitet, spitzt es zu:

> Wir [behandeln] halt alle […]. Weil es aus moralisch-ethischen Gründen einfach nicht möglich ist zu sagen: "Tschuldigung, sie haben die falsche Nationalität. Es tut mir leid, dass Sie hier gerade rumbluten, aber gehen Sie doch bitte in die Rettungsstelle.' Das geht nicht. (Interview LU)

Sie folgt einer Argumentation, nach der in Notfällen jegliche Versorgung möglich sein soll. Dies hat zur praktischen Konsequenz, dass entschieden werden muss, welche Situation ein solcher Notfall ist, der eine Nutzung der Ressourcen rechtfertigt. Für den Bereich medizinische Versorgung habe ich dies bereits an anderer Stelle (vgl. Kapitel 5) herausgearbeitet. Doch auch im Alltag der niedrigschwelligen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe wird hinsichtlich der Verteilung von Kleidung, Duschmöglichkeiten, Aufmerksamkeit, Beratungsmöglichkeit u.a. immer wieder darauf Bezug genommen. So bestand in einer Einrichtung für medizinische Versorgung das Problem, wie die nicht für alle Interessierten ausrei-

chenden Duschmöglichkeiten und die gespendete Kleidung verteilt werden sollte. Im Rahmen meiner Feldforschung vor Ort entschied jede*r Mitarbeiter*in individuell über die Verteilung. Klare Regeln, die den Entscheidungsprozess erklär- und nachvollziehbar machen würden, konnten weder erläutert werden noch konnte ich solche beobachten. Jede Entscheidung war eine Einzelfallentscheidung, die von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst wurde. Neben individueller Sympathie stellte der eingeschätzte Bedarf ein zentrales Kriterium dar. Die Bewertung erfolgte häufig auf der Grundlage einer normativen Skala und erinnerte an die moralisierende Unterscheidung zwischen „echten" und „unechten" bzw. „wahren" und „unverdienten" Armen des Mittelalters. Luise erzählte von einem Patienten, von dem sie bereits vor einiger Zeit gesagt hatte, dass er sie „nerve", dass dieser sie nach einer Jeans gefragt habe und sie ihn kurz und knapp abgewiesen habe. Mir erläuterte sie später: „Wenn jemand verlaust und dreckig ist, dann ist die Chance für eine Jeanshose höher." (Feldnotizen 20.05.2016) Deutlich wird das Kriterium der Bedürftigkeit als Grundlage der Verteilung von Ressourcen. Sarah S. Willen und Jennifer Cook machen deutlich, dass

> deservingness can be understood as the flipside of rights. Whereas rights claims are expressed in a formal juridical discourse that presumes fundamental equality before the law, deservingness claims are articulated in a vernacular moral register that is situationally specific and context-dependent. (Willen/Cook 2016: 96)

Verschiedene Kriterien beeinflussen die individuelle Einschätzung der Bedürftigkeit. Dies sind das Bewusstsein der einschätzenden Person über die eigene Bedürftigkeit, die Nähe zum Gegenüber, dessen angenommenen Merkmale, der aktuelle soziale und politische Kontext sowie Affekte oder Emotionen. Dementsprechend sind die Einschätzungen von Bedürftigkeit immer subjektiv und kontingent und ermöglichen den einschätzenden Subjekten Handlungsspielräume (vgl. dies.). Dies kann Alltagspraktiken infrage stellen. So erzählte mir eine andere Mitarbeiterin dieser Einrichtung von Konflikten zwischen den Mitarbeitenden. Die teaminterne Analyse habe ergeben, dass die Verteilungsentscheidungen offensichtlich teils willkürlich erfolgten und dies als ursächlich für die Konflikte gesehen wurde. Schließlich einigten sich die Mitarbeiter*innen auf eine Regel, dass das

> Kriterium […] auch für den Zugang zur Dusche ist, dass ein medizinischer Bedarf besteht. Also wenn jetzt jemand einen Verbandswechsel kriegt und der hat eine dreckige Hose und dann kommen die wieder über den frischen Verband, dann macht das irgendwie keinen Sinn und deswegen haben wir auch festgelegt, […] dass das Pflegepersonal […] entscheidet, wer geht jetzt in die Dusche und wer nicht. (Interview KA)

Diese Konkretisierung entspricht einem Versuch der Objektivierung des Kriteriums Bedürftigkeit, da nun der medizinische Versorgungsbedarf im Vordergrund steht. Damit wurde der Vergabe von Kleidung wie auch dem Zugang zur Dusche eine Sinnhaftigkeit zugeschrieben und stellt sich als eine logische Konsequenz des Einrichtungsschwerpunktes dar.

6.4 Resümee

Saša Piemērs hat mich als Experte für die niedrigschwellige Wohnungslosenhilfe in dieses Hilfefeld geführt und gezeigt, dass dieses offiziell nur wenig regulierte Hilfesystem ein Schauplatz von Aushandlungen um inner-EU-europäische Migrationsregulierung ist. Dort wird mit Hilfe unterschiedlicher Mechanismen und Techniken Migration reguliert, was insbesondere bei der Zugangssteuerung zu Hilfeangeboten deutlich wird. Am Beispiel des EU-Förderprogrammes FEAD wird ein fein abgestuftes System der Teilhabehierarchie deutlich, durch das eine Exklusion durch Inklusion vorgenommen wird (vgl. Oberhuber 1999). Wie das Beispiel der „Integrationstage" einer Wohnungslosentagesstätte veranschaulicht, wird zudem vor Ort ein System der differenziellen Inklusion geschaffen. Es wird eine Kategorisierung von Menschen anhand von unterschiedlichen Differenzlinien vorgenommen, die unterschiedliche Subjektpositionen sowie unterschiedliche „Innen" und „Außen" hervorbringen. Dies verfestigt zugleich die jeweiligen Positionierungen und dient damit die Aufrechterhaltung der hegemonialen Gesellschaftsordnung. So kann die Schlussfolgerung, die Jérémy Geeraerts für den Bereich der medizinischen Versorgung in Frankreich gezogen hat, auf den Bereich der leicht zugänglichen Wohnungslosenhilfe übertragen werden:

> Die Anerkennung ihrer Gesundheitsrechte und dadurch überhaupt ihrer sozialen Existenz entlarvt sich als eine Mogelpackung, die den betroffenen Menschen Rechte zweiter Wahl und eine daraus resultierende schlechtere Versorgung für Bürger_Innen[sic!] zweiter Klasse bietet. Das stabilisiert und reproduziert den Platz der 'Unerwünschten' in der Hierarchie der Legitimität in der marktdemokratischen Gesellschaft. (Geeraert 2015: o.S.)

Zugleich zeigt sich nicht zuletzt am Beispiel der Dokumentationsanforderungen innerhalb von FEAD, dass in diesem System der differentiellen Inklusion auch unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten für die einzelnen Akteur*innen bestehen. Ob und wie diese vor Ort ausgeschöpft werden, ist eine Frage, die hier nicht beantwortet werden kann.

7. Saša Piemērs in Europa

Bei dem Besuch der o.g. Tagesstätte an einem sog. „Integrationstag“ komme ich mit Mitarbeiter*innen und Besucher*innen der Einrichtung ins Gespräch und lerne Saša Piemērs kennen, eine selbstdefinierte Romni, die mit anderen Menschen wohnungslos im Tiergarten, einem großen Berliner Park, lebt. Wir hatten uns wahrgenommen, als ich an der Handy-Ladestation stehe:

> Dies ist ein abschließbarer Schrank mit vielen Mehrfachsteckdosen und Nummern. Wer ein Handy abgibt, bekommt das Nummernbändchen der Steckdosennummer zurück, die er oder sie später wieder gegen das Handy eintauscht. [...] [Saša Piemērs] möchte ihr Handy abholen. [Der Mitarbeiter] Markus dreht sich herum und sucht die entsprechende Nummer heraus. In dieser Zeit schaut die Frau zu mir und streckt ihm die Zunge heraus. Ich schaue sie an und nicke leicht, wir schauen uns beide lächelnd an. (Feldnotizen 08.11.2017)

Wenngleich die herausgestreckte Zunge für den Adressaten nicht sichtbar war, imponierte mir diese freche Geste voll Witz und Ärger. Wir kommen miteinander ins Gespräch, sofern es unsere begrenzten gemeinsamen Sprachkenntnisse und die der dabei sitzenden Menschen zulassen. Mir eröffnet sich ein Blick auf Europa und seine verschiedenen Dimensionen. Saša Piemērs verweist darauf, dass es sich bei „Europa“ nicht um eine statische, homogene Größe handelt, es vielmehr als „ein heterogenes, multiples und unabgeschlossenes Projekt, als Produkt und Produktionsstätte einer global geteilten Verflechtungsgeschichte machtvoller postkolonialer Beziehungen“ (Adam/Römhild et al. 2019: 7) zu lesen ist. Die Praktiken von Saša Piemērs wie auch die Aushandlungsprozesse, an denen sie indirekt beteiligt ist, verweisen auf dieses Projekt oder mit anderen Worten: Saša Piemērs praktiziert Europa. Dieses Europa stellt sich in dieser Perspektive einerseits als imaginativer Raum seiner Aushandlungen und Herstellung dar, andererseits zugleich als ein konkreter politischer Raum. Die Person und die soziale Wirklichkeit von Saša Piemērs machen deutlich, dass beide Aspekte miteinander verbunden sind und in Wechselwirkung zueinanderstehen. Auf diese Weise verweist Saša Piemērs auf unterschiedliche Gestalten und Geografien Europas.

Die wohnungslos in Berlin lebende, aus einem anderen EU-Mitgliedstaat eingewanderte selbstdefinierte Romni Saša Piemērs und damit die scheinbare

Peripherie Europas auch hier ins Zentrum der Analysen zu stellen, ermöglicht eine Dezentrierung Europas, wie sie notwendig ist, um – zumindest in Ansätzen – einem methodologischen Eurozentrismus zu entgehen. Anstatt unhinterfragt von einer stabilen Entität „Europa" auszugehen, arbeite ich in diesem Kapitel einige Brüche und Fragmentierungen heraus und zeige Saša Piemērs folgend: „Es gibt [...] kein Europa per se, nur unterschiedliche Prozesse der Europäisierung, divergierende Europa-Konzeptionen sowie verschiedene politische Projekte, durch die Europa auch in der Gegenwart auf oft widersprüchliche Weise hergestellt wird" (Adam/Römhild et al. 2019: 17).

Im Folgenden werde ich zunächst die wohnungslose Romni Saša Piemērs darstellen, die als „innere Andere" Europas zum Objekt spezifischer Zuschreibungen und Behandlungen konstruiert wird. Dabei stehen Konstruktionen anhand der Differenzlinien Ethnizität und Klasse im Vordergrund, mit deren Hilfe nicht zuletzt postkoloniale Machtverhältnisse aufrecht erhalten werden. Daran anschließend nehme ich ausgewählte Momente der Aushandlungsprozesse um die EU-Freizügigkeit innerhalb der Institution Europäische Union in den Blick, auf die die Situation von Saša Piemērs verweist. Ich arbeite eine zentrale Ambivalenz innerhalb der EU heraus, die nicht zuletzt auch das (Fort-)Bestehen des sozialen Problems der Obdachlosigkeit von Unionsbürger*innen zur Folge hat. Schließlich betrachte ich beispielhaft an der Europäischen Säule Sozialer Rechte zentrale Diskurse und Politiken um soziale Rechte und Wohnungslosigkeit auf EU-Ebene.

7.1 „Klassisch deutsche Werte findet man bei denen fast gar nicht" – Saša Piemērs als „innere Andere" Europas

Noch einmal kehre ich zurück in die Wohnungslosentagesstätte. Nachdem mir der ehrenamtliche Mitarbeiter Markus die Statistik erläutert hat, die an der Eingangstür hängt, wird er von einer Kollegin gerufen und bittet mich,

> kurz die Stellung zu halten, weil er etwas klären müsse. Kein Problem, sage ich. Er gibt mir seinen Stift und zeigt mir die Strichliste neben der Eingangstür. Es ist ein kleines Papier mit einer Tabelle drauf, mit Klebeband an der Glastür festgeklebt. Hier soll ich einfach eintragen 'Deutsch' oder 'Ausländer'. Es ist wichtig, dass ich jeden Menschen zähle und darauf achte, ob der Mensch schon einmal drin war oder neu kommt, erklärt er mir. [...] Ein Mann kommt herein, ich begrüße ihn und will einen Strich auf der Liste machen, doch ich weiß nicht, auf welcher Seite ich den Strich setzen soll, bei 'd' oder bei 'a'? Also warte ich, bis Markus zurückkommt und frage ihn. [...] Er geht schnell zur Tür und macht einen Strich bei 'a' für 'Ausländer'. 'Aha', sage ich, 'und woher weißt du das?' 'Man erkennt die Rumänen' sagt er. Ich

> frage zurück: 'Woran genau?' 'Na die Frauen zum Beispiel, guck sie dir doch an. Das sieht man doch.', antwortet er etwas wirsch. (Feldnotizen 08.11.2017)

Um seine Praxis der Unterscheidung zu erklären, auf deren Grundlage die Einrichtung Ausgrenzungen vornimmt, greift Markus auf antiziganistische Stereotypen zurück. Er bezieht sich auf phänotypische Merkmale, um eine Person in das vorgegebene Kategoriensystem einzupassen. Dabei wird deutlich, was mir einige Sozialarbeiter*innen bereits zuvor berichtet hatten: Dass die Menschen beim Zutritt zur Einrichtung nicht ihre Pässe zur Verifizierung ihrer Staatsangehörigkeit zeigen oder einen Sprachtest machen müssen, um die rumänisch-sprachigen Menschen zu identifizieren, sondern dass eine Zuordnung zu den Kategorien „rumänisch" bzw. „rumänisch-sprachig" aufgrund phänotypischer Merkmale erfolgt. Sie berichteten von einer Kategorisierung aufgrund der Hautfarbe. Die relevanten phänotypischen Merkmale beziehen sich auf einen Kleidungsstil und andere äußere Attribute, die als Symbol für Andersartigkeit und Rückständigkeit der als Rom*nja kategorisierten Personengruppe aufgeladen werden. Bemerkenswert ist zudem der gegenderte Blick von Markus, demzufolge die für ihn relevanten Merkmale sich lediglich auf Frauen beziehen und er davon ausgehend die Männer in der Runde ebenfalls als Roma kategorisiert. Es zeigt sich auch hieran deutlich, wie eng Genderfragen und Rassismus miteinander verwoben sind. Saša Piemērs kategorisiert er als Romni, obwohl er noch nie mit ihr gesprochen habe, wie er mir erklärt. Mit Hilfe der Statistik wird die Kategorie einer spezifischen Staatsangehörigkeit nicht nur synonym zu der Fähigkeit, in einer bestimmten Sprache zu sprechen, verwendet, sondern auch synonym zu einer zugeschriebenen ethnischen Zugehörigkeit, die als von außen erkennbar konstruiert wird. Die Vermeidung sowohl stigmatisierender Begriffe als auch des Begriffes Rom*nja kann als Hinweis auf ein Wissen um antiziganistische Diskriminierungen und das eigene Diskriminierungspotenzial gelesen werden, aber auch auf die Annahme, diesen zu entgehen, wenn nur der Begriff Rom*nja nicht erwähnt wird. Gleichwohl entsteht eine Irritation, als ich die scheinbare Selbstverständlichkeit in Frage stelle, als ob Markus ahnt, dass seine Argumentation wenig tragfähig ist.

Ähnlich funktioniert der Diskurs um eine sog. „Armutsmigration" und „Sozialleistungsmissbrauch", der sich in besonderem Maße aus antiziganistischen Deutungsmustern speist. Das „Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien" vom 22.01.2013 befeuerte diesen Diskurs. Die Autor*innen stellen einleitend fest, dass es sich „[b]ei den derzeitigen Wanderungsbewegungen von Menschen aus Rumänien und Bulgarien [...] um ein Problem [handelt]" (Deutscher Städtetag 2013: 1). Dieses müsse unter Beteiligung mehrerer Akteur*innen gelöst werden. In der

anschließenden Problembeschreibung betonen sie, dass die EU-interne Migration weitestgehend unproblematisch sei, „Problemlagen […] aber durch den Zuzug der Menschen aus Bulgarien und Rumänien [entstünden], die in den neuen Beitrittsstaaten teilweise unter prekärsten Bedingungen leben" (dies.). Die folgenden Ausführungen dieses Positionspapiers konzentrieren sich auf zugewanderte bulgarische und rumänische Staatsangehörige, womit tatsächlich Rom*nja gemeint sind, was an der einleitenden Beschreibung der Gruppe deutlich wird. Demnach geht es um „Menschen, die in Bulgarien und Rumänien unter Benachteiligung [leiden] […] ethnische Diskriminierung [erfahren]" (dies.: 2). Im Kern des Papiers werden Forderungen an die EU, den Bund und die Bundesländer für die Lösung des Problems der europäischen Armutszuwanderung formuliert. Diese bauen auf der Feststellung von strukturellen Problemen, aber auch eines grundsätzlichen „Anders-Seins" der benannten Personengruppe auf und lesen sich disziplinierend und ausgrenzend: „Hinzu kommen [sic!], dass sich die bisherigen Integrationskonzepte bei der hier angesprochenen Klientel wenig bewähren und neue Konzepte entwickelt werden müssen." (dies.: 5). Damit wird ein Kollektiv „anderer" Subjekte konstruiert, das sich von anderen Migrant*innen traditionell und kulturell so stark unterscheidet, dass neue Problemlösungen gesucht werden müssen. Diese Konzepte beinhalten unterschiedlichste Maßnahmen der Abwehr, denn „[d]as Gefährdungspotential für den sozialen Frieden in den Quartieren ist enorm" (dies.: 10). Die Autor*innen greifen nicht nur auf die Strategie zurück, Rom*nja als kulturell „Andere" zu konstruieren, sondern dieser Repräsentation auch ein Gefährdungspotenzial für die Mehrheitsgesellschaft einzuschreiben. Klaus-Michael Bogdal zufolge handelt es sich hierbei um einen typischen Mechanismus von Antiziganismus, mit dem Ausschlüsse bis hin zu einer „(räumlich[en)] Vertreibung und […] (biologisch[en]) Vernichtung" (Bogdal 2011: 480) gerechtfertigt werden.

Markus End definiert Antiziganismus als

> ein historisch gewachsenes und sich selbst stabilisierendes soziales Phänomen, das 1. eine homogenisierende und essentialisierende Wahrnehmung und Darstellung bestimmter sozialer Gruppen und Individuen unter dem Stigma ‘Zigeuner’ oder anderer verwandter Bezeichnungen[,] 2. eine damit verbundene Zuschreibung spezifischer devianter Eigenschaften an die so Stigmatisierten 3. sowie vor diesem Hintergrund entstehende diskriminierende soziale Strukturen und gewaltförmige Praxen umfasst. (End 2014: 30)

Bei dieser Spielart von Rassismus handelt es sich ebenso wie bei anderen Formen um eine bestimmte Deutung von sozialer Wirklichkeit, die sich in Strukturen manifestiert und in Praktiken stabilisiert wird. Durch Antiziganismus werden

spezifische „Andere“ hervorgebracht. Diesen werden spezifische unveränderliche phänotypische Merkmale zugeschrieben und sie werden als eine potenzielle Gefährdung des „Selbst“ konstruiert.[1]

Sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch in der Literatur erhält dieses Phänomen größere Aufmerksamkeit. Markus End konstatiert einen strukturellen Mangel an wissenschaftlichen Publikationen zu Antiziganismus in Deutschland (vgl. End 2012).[2] Mit Blick auf die Genese und Entwicklung von Antiziganismus betont Klaus-Michael Bogdal, dass dieser nicht zufällig entstand, sondern in einen bestimmten historischen Kontext einzubetten ist. Er beschreibt die Hervorbringung der sog. „Rom-Völker“ als eine Geschichte der Sichtbarwerdung innerhalb Europas im Anschluss an den Umbruch der europäischen Gesellschaften hin zu einer modernen Ordnung. Von Anfang an stellte „[d]ie Erfindung der ‘Zigeuner’ […] die Kehrseite der Selbsterschaffung des europäischen Kultursubjekts dar, das sich als Träger weltzivilisatorischen Fortschritts versteht“ (Bogdal 2011: 14). Das als „Zigeuner“ markierte Subjekt des „Anderen“ und das „europäische Kultursubjekt“ als „Eigenes“ sind aufeinander bezogen und miteinander verwoben. Sie stehen für eine spezifische innere Heterogenität Europas. Wie Edward Said am Beispiel des Orientalismus herausgearbeitet hat, waren für die Herausbildung der Denkweise des *Otherings* einerseits der Zuwachs an systematischem Wissen über das Unbekannte und andererseits die hegemoniale Position Europas im globalen Kontext entscheidend. In seiner Arbeit rekonstruierte er die Entstehung der Figur des Orients und dessen Bedeutung als „Anderer“ für den „Westen“ als Strategie, um die Machtposition des „Westens“ sicherzustellen. Dementsprechend ist die Unterscheidung zwischen dem „Eigenen“ und dem „Anderen“ nicht neutral: „Orientalism deepened and even hardened the distinction between Western superiority und Oriental inferiority“ (Said 1978: 50). Das Ziel und die Aufgabe dieser Unterscheidung bestehen demzufolge darin, das „Eigene“ abzugrenzen und in

1 Der Begriff „Antiziganismus“ beinhaltet selbst Diskriminierungspotenzial, da er auf der abwertenden Fremdbezeichnung „Zigeuner“ aufbaut. Als alternative Begrifflichkeiten werden deshalb manchmal „Antiromaismus“ oder „Rassismus gegen Rom*nja und Sint*ezza“ verwendet. Ich spreche dennoch in dieser Arbeit von „Antiziganismus“, da dieser Begriff auf den Akt der Fremdzuschreibung verweist und damit deutlich macht, dass auch Menschen von dieser Form der Diskriminierung betroffen sein können, die sich nicht selbst als Rom*nja bzw. Sint*ezza verstehen, jedoch als solche gelesen werden (vgl. Amaro Foro e.V. o.J.)

2 Vgl. weiterführend hierzu die von Antiziganismusforscher*innen erstellte Literaturliste (End et al. 2013).

seiner hegemonialen Position zu stabilisieren. Dazu wird sich homogenisierender Muster bedient, die diskriminierende Strukturen und Praktiken legitimieren.

Dieses „Eigene“ ist jedoch weder eine homogene noch eine statische Größe. Vielmehr ist es das Ergebnis immer neuer Aushandlungsprozesse und zudem in sich heterogen. Demzufolge schlägt Manuela Boatcă eine Alternative zur dominanten Konzeptualisierung eines einzigen, in sich kohärenten „Europa“ vor, welches „eine ontologische und moralische Skala voraus[setzt], die von einem westlichen Teil, dessen moderner, demokratischer und friedlicher Charakter (und somit dessen Überlegenheit) unhinterfragt bleibt – hin zu einem rückständigen, gewalttätigen, und unterlegenen Teil – als solcher von fragwürdiger Europäität – der fast immer in den Balkan-Ländern verortet wird“ (Boatcă 2010: 343). Stattdessen denkt sie „multiple Europas“, die auf unterschiedliche Weisen zur Etablierung und Verbreitung einer hegemonialen Definition von Europa als Synonym für Moderne beigetragen haben und noch immer beitragen. Dies eröffnet den Blick auf die Machtverhältnisse und damit zusammenhängende Dynamiken innerhalb des vielfältigen Europas. Damit steht dieser Ansatz antagonistisch zum dominanten Narrativ eines einheitlichen Europas, das nicht zuletzt von der Institution EU vorangetrieben wird. Dieser Ansatz arbeitet mit einer solchen „moralischen Geografie“ als elementarem Bestandteil des Konzepts eines kohärenten Europas. Demnach geht es um Positionierungen innerhalb der Kategorie „Europa“ bzw. „europäisch“. Prozesse des *Otherings*, die aus konkreten Praktiken rekonstruiert werden können, sind dafür konstitutiv, beispielsweise die Kategorisierung und statistische Erfassung der Besucher*innen des Tagesaufenthaltes für wohnungslose Menschen, wie ich in Kapitel 6 gezeigt habe. Diese Praktiken der Dokumentation folgen einer moralischen Geografie und konstituieren ein heterogenes Europa, in dem „Rumänien“, und die damit eigentlich konstruierte Gruppe der Rom*nja, für sein „inneres Anderes“ steht und als solches einen äußeren Pol auf der Skala der Europäität darstellt (vgl. dies. 2010).

Ebenso berichten Interviewpartner*innen von vorgenommenen Kategorisierungen in ihrem Alltag und greifen auf klassische antiziganistische Zuschreibungen zurück. Edita aus der Arztpraxis beispielsweise spricht, wie Markus, ebenfalls von „Rumänen“, beruft sich dabei jedoch auf einen vermeintlichen Wandertrieb und ein quasi parasitäres Verhalten: „Also ich finde, Rumänen sind meist keine Obdachlosen. […] Sie nehmen viele Sachen mit, also alles, was/ […] [und die sind] dran gewöhnt, immer irgendwo reisen und Arbeit zu suchen“ (Interview EN). Sie entindividualisiert die Personen, indem sie von ihnen im Plural spricht und konstruiert damit das Subjekt einer*s „Anderen“. Die beschriebenen Menschen werden als angsteinflößende Fremde gezeichnet. Zudem erläutert

Edita: „[d]ie halten sich [...] eher mehr bei Familie und Bekanntschaft [auf], Nachbar und so was. Also die wohnen schon irgendwo [...] sind dran gewöhnt, die klein[en] Räume, [dass] mehrere Leute zusammenwohnen" (dies.). Mithilfe antiziganistischer Deutungsstrukturen kulturalisiert sie soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit und Wohnungsnot und konstruiert eine spezifische Kategorie von Menschen. Ähnlich geht ein Kommunalpolitiker einer mittelgroßen westdeutschen Stadt vor, wenn er von „einfach `n sehr anstrengend[em] Arbeiten mit der Zielgruppe" (Interview KD) spricht. Und zwar sei es deshalb „anstrengend", weil „ich sag' mal, [...] klassisch deutsche Werte, wie Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit und so [...] findet man fast gar nicht". (ders.) Darüber hinaus sei „die Zahl derer, die so einen Integrationswunsch in die deutsche Gesellschaft haben, relativ gering" (ders.). Die behauptete Rückständigkeit der so konstruierten Gruppe verdeutlicht er mit der seines Erachtens ungenügenden Inanspruchnahme der von ihnen angebotenen Unterstützungsmaßnahmen sowie einem fehlenden „Integrationswunsch in die deutsche Gesellschaft", der sich daran zeige. Dies vergrößert den Abstand zwischen „Eigenem" und „Fremden": „dementsprechend [sei] das Verhalten auch nicht darauf ausgerichtet [...], angebotene Integrationshilfe anzunehmen. Und das frustriert viele auch [...], die sich am Anfang damit beschäftigt haben und sagen, das ist `ne Zielgruppe, [...] da kommt man ja nicht voran." (ders.) Es werden Positionierungen vorgenommen und Distanzierungen auf einer Skala der Europäität geschaffen, ohne komplett auszugrenzen. Die „Eigenen" werden als Unterstützung anbietende, für das Gute engagierte Menschen idealisiert, die „Anderen" hingegen als undankbar und demzufolge des Engagements nicht würdig dargestellt. Letztlich steht die „deutsche Gesellschaft" dabei für das „Eigene", welches der Maßstab für „Modernität" und die damit verbundenen Werte ist. Am anderen Ende dieser Skala werden die „unwilligen Anderen" verortet. Die Schaffung eines möglichst großen Abstandes zwischen den „Anderen" und dem „Eigenen" ist kein Zufall, sondern dient der Messung der eigenen Modernität und der für sich selbst proklamierten Werte (vgl. Said 1978; Boatcă 2010).

Mithilfe von antiziganistischem Rassismus wird auf verschiedene Weisen Zentrum und Peripherie(n) geschaffen. Auch die Ausschlüsse von bestimmten Menschen von existenzsichernden Sozialleistungen im Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II und der Sozialhilfe nach dem SGB XII (vgl. Kapitel 4) können als eine antiziganistisch motivierte Maßnahme gelesen werden, um die „Anderen" möglichst weit weg vom „Eigenen" zu halten: „Das Gesetz wendet sich vorwiegend gegen Sinti und Roma aus Rumänien und Bulgarien, deren

Anwesenheit in unreflektierter Tradition als besonders unerwünscht gilt." (Neue Richtervereinigung e.V. 2016: 64)

Ähnliche Dynamiken können auf EU-europäischer Ebene festgestellt werden. Zwei Interviewpartner*innen auf der europäischen Ebene berichten unabhängig voneinander von spezifischen EU-Programmen für die Inklusion von Rom*nja, die trotz nationaler Zuständigkeit zusätzlich bestehen. Claudio, der als Jurist bei einer NGO auf EU-Ebene tätig ist, deutet dies als Ausdruck einer spezifischen Wissenspolitik der EU, nach der das, was nicht benannt wird, nicht existiert: „They [EU institutions, Anm. MHA] don't want to see the discrimination against other EU citizens. Roma we [...] know because of the history and because of a lot of things, that's ok, there is [...] a discrimination problem in general against Roma" (Interview CF). Chloé hingegen, die bei einer anderen NGO tätig ist, versteht die EU-Inklusionsstrategie für Rom*nja als Teil des inner-EU-europäischen Migrationsregimes. Demnach stimmten die Mitgliedstaaten dem Programm zu, „because they didn't want the Roma to come and they thought like if you invest money, provide expertise to the country, where there is a lot of Roma, makes them more likely to stay in these countries" (Interview CR). Die Vertreter*innen von EU-Institutionen, die in Interviews ebenfalls die EU-Inklusionsstrategie für Rom*nja im Kontext eines fehlenden EU-weiten Handlungsplans gegen Wohnungslosigkeit benennen, problematisieren diese Strategie hingegen nicht. Ihnen dient dieses Programm nicht zuletzt der Selbstdarstellung nach außen als aus der Geschichte lernende und aktiv gegen Rom*nja-Diskriminierung vorgehende Institution. Zugleich kann dieses Programm eben auch als Teil der inner-EU-europäischen Migrationsregulierung gelesen werden, wie Chloé deutlich macht. Die „Ver-Anderung" jedoch, die mit der Konstruktion von „Rom*nja" durch diese zielgruppenbezogene Strategie einhergeht, problematisiert niemand.

Während es im Feld ein gewisses Wissen um den Diskriminierungsgehalt des *Otherings* auf Grundlage antiziganistischer Deutungsmuster zu geben scheint, werden die Begriffe „Osteuropa" bzw. „Osteuropäer" und die damit einhergehenden Konstruktionen weitestgehend nicht hinterfragt. Vielmehr werden sie als scheinbar wertfreie geografische Bezeichnungen verwendet. So erklärt mir ein Politiker des Landes Berlin beispielsweise, dass „es [...] schon noch mal besondere Vorbehalte und 'ne besondere Ablehnung gegenüber Osteuropa" (Interview FD) gäbe. Offensichtlich besteht ein Bewusstsein um (rassistische) Diskriminierungsstrukturen, allerdings scheint „Osteuropa" als „Anderer" so tief im Bereich des Selbstverständlichen verankert zu sein, dass die Reflexion einer möglichen damit verbundenen Diskriminierung außer Frage steht. Dies wird noch deutlicher,

wenn Brigitte Maier, zuständig u.a. für den Bereich Migration in einem Berliner Wohlfahrtsverband, von den Vorurteilen gegenüber „Osteuropa" berichtet:

> Es gibt Osteuropa, was dann natürlich was ganz anderes ist als Westeuropa. [...] Ich glaube, die [...] Problematiken, die hier aufgemacht wurden, mit den Obdachlosen im Tiergarten, das sind eben alles Polen. Man versteht sie nicht, also sind's Polen, weil das ja so nah ist. Aber das waren natürlich gar nicht alles Polen. Aber [...] diese Idee im Kopf, Osteuropa ist der Armenbereich Europas, ist natürlich da. Man hat keine Angst vor Spaniern oder Franzosen, die hier rumlaufen. Die kommen eben als Touristen und bringen Geld. Ist so ein bisschen die Vorstellung, obwohl es so auch nicht stimmt. [...] Aber das ist in den Köpfen auch da, das denke ich auch. So Osteuropa ist so [...] gefährlich. Diebstahl und so weiter. So, solche Sachen sind, glaube ich, schon auch in den Köpfen. (Interview BM)

Brigitte Maier scheint nicht nur über Wissen, sondern auch über ein gewisses Bewusstsein für antislawistische Deutungsmuster zu verfügen. So nimmt sie eine unterschiedliche Einschätzung von „Spaniern oder Franzosen", die sie als Beispiel für „Westeuropa" anzuführen scheint, gegenüber einem undifferenzierten „Osteuropa" wahr. Bemerkenswerterweise kritisiert sie die undifferenzierte Perspektive, nach der alle im öffentlichen Raum des Tiergartens lebenden Menschen pauschal als „Polen" bezeichnet wurden, obwohl dies faktisch unzutreffend gewesen sei und spricht dennoch selbst von „Osteuropa". So verbleibt sie in der Konstruktion einer europäischen Dichotomie aus West- und Osteuropa und kritisiert lediglich die negativen Bedeutungen, mit denen „Osteuropa" ihrer Einschätzung nach versehen wird. Darin drückt sich auch ein Desiderat der Auseinandersetzung mit der Forschung zum Konstrukt der ethnischen Kategorie einer „slawischen Rasse" und dem daran anknüpfende Antislawismus als einer Rassismusvariante aus. Larry Wolff rekonstruiert in seiner zentralen Arbeit *Inventing Eastern Europe: Map of Civilization on the Mind of the Enlightenment*, dass die Konstruktion des „Ostens" im 18. und 19. Jahrhundert zur Identitätsfindung und Selbstdefinition Westeuropas diente und dessen Bedarfen folgte (vgl. Wolff 1994). Der „Osten" Europas sei damit der notwendige „Andere" des „Westens", damit dieser überhaupt hervorgebracht werden und sich etablieren kann. Dementsprechend zeigt Gregor Thum hinsichtlich der geografischen Lage Deutschlands auf, dass die Spannung zwischen Nähe und Exotik der „Anderen" nicht zuletzt aufgrund der geografischen Nähe und des eigenen Selbstverständnisses als „Mitte zwischen Ost und West" (Thum 2006: 7) seit jeher das Bild der östlichen Nachbar*innen Deutschlands prägte. So stand „der Osten" mal für Barbarei und Rückständigkeit, mal für Unverdorbenheit und dem Mythos von Naturverbundenheit und Tradition. Als davon unberührt beschreibt Thum „antimodern[e], antiurban[e] und antiwestlich[e] Impuls[e]" (ders.: 208) und das Verständnis „als Ort deutscher

kolonialer Errungenschaften“ (ebda.) als Kernelemente des deutschen Bildes vom Osten. Die Heterogenität „Europas“ stellen Wissenschaftler*innen verschiedentlich dar. Michael Herzfeld entwickelt mit Blick auf Griechenland im Anschluss an postkoloniale Überlegungen das Konzept der Krypto-Kolonien und versteht diese als „buffer zones between the colonized lands and those as yet untamed, [that] were compelled to acquire their political independence at the expense of massive economic dependence, this relationship being articulated in the iconic guise of aggressively national culture fashioned to suit foreign models“ (Herzfeld 202: 900 f.). Maria Todorova hingegen zeigt in ihrer Arbeit „Imagining the Balkans“ (1997) die Herausbildung des Balkans und seine Rolle für Europa auf und spricht analog zu Edward Saids „Orientalism“ von „Balkanism“. Während Edward Said den Orient jedoch als das „Andere“ des Westens bzw. Europas denkt, konzipiert sie Europa in graduellen Unterschieden und arbeitet den Balkan als Noch-Teil Europas heraus, halb-„zivilisiert“ und halb-„orientalisch“. An Maria Todorova anknüpfend verstehe ich „Osteuropa“ als das „innere Andere“ Europas, das in einem Spannungsverhältnis zwischen Zugehörigkeit zu und Ausgrenzung von (West-)Europa konstruiert wird. Damit wird zugleich eine Neu-Positionierung auf einer Skala der Europäität vorgenommen.

Untersuchungen zu antislawistischer Diskriminierung, die auf dieser Konstruktion des „Ostens“ aufbaut, gibt es kaum. Wie ich an anderer Stelle gezeigt habe, spielen antislawistische Vorurteile jedoch im Handlungsfeld der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe eine nicht zu unterschätzende Rolle (vgl. Reichenbach 2012). Mein Forschungsmaterial belegt dies, wenn der Zeitpunkt des Beitrittes der Mitgliedstaaten zur Europäischen Union als Differenzierungskriterium genutzt wird. Immer wieder wird von „alten“ und „neuen“ Mitgliedstaaten gesprochen, wobei mit „neu“ alle ab 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten bezeichnet werden. Diese werden alternativ häufig „osteuropäische“ Mitgliedstaaten genannt, übersehend oder ignorierend, dass zu diesen „neuen“ Mitgliedern auch Malta und Zypern gehören, die weder Teil der oben beschriebenen Imagination von „Osteuropa“ noch im geografischen Osten der „alten“ Mitgliedstaaten zu verorten sind. Die Bezeichnung „neu“ wird als vermeintlich neutraler und gegenüber dem Begriff „Osteuropa“ auch zutreffender Begriff genutzt. Gleichwohl werden damit verallgemeinernde Zuschreibungen und eine Hierarchisierung der Mitgliedstaaten vorgenommen, denn „neu“ scheint häufig mehr für ‘weniger erfahren’ als für ‘unvoreingenommen’ und ‘innovativ’ zu stehen. Temporalität ist damit ein zentrales Differenzierungskriterium der Mitgliedsstaaten und der moralischen Geografie von „Europa“, anhand dessen jedoch keine lineare Erfolgsentwicklungsgeschichte von nationalstaatlicher Entwicklung im Sinne

von Modernisierungstheorien erzählt wird. Vielmehr bleibt das Narrativ des rückschrittlichen „Ostens“ dominant, wie in der Rede von unterschiedlichen Europas, die ein sog. „Kerneuropa“ oder ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ vorstellt (vgl. EK 2017). Damit hat diese Kategorisierung die von Maria Todorova herausgearbeitete Funktion, „Europa“ in Abgrenzung zu den anderen Regionen der Welt als Ort der Moderne darzustellen und diesem zugleich ein innewohnendes „Anderes“ einzuschreiben.

Dieser innereuropäische wie auch globale Hegemonieanspruch des Westens bzw. Westeuropas wird auch in anderen Momenten an der Schnittstelle von Armut, Wohnungslosigkeit und (inner-EU-europäischer) Migration deutlich, in denen „Andere“ konstruiert werden. So stellt der Aufenthaltsstatus von Migrant*innen eine weitere Differenzlinie dar, sowohl der tatsächlich im Rahmen rechtsstaatlicher Verfahren zuerkannte als auch der durch die Akteur*innen zugeschriebene Status. Mit der Zuschreibung eines Aufenthaltsstatus wird nicht nur eine geopolitische Geografie imaginiert, vielmehr ist diese an eine moralische Geografie gekoppelt. Dies zeigt sich beispielsweise in der folgenden Situation in einer Einrichtung der medizinischen Versorgung:

> Gegen 15:00 Uhr stehen zwei Männer im Eingang und fragen die Mitarbeiterin Edita in fließendem Russisch nach Bekleidung und einer Adresse. Sie erklärt ihnen, dass sie zu [EINRICHTUNG IN DER NÄHE] gehen sollen und es hier nur manchmal Kleidung gebe. Sie fragt, woher sie kommen. Aus Syrien, antworten sie. ‘Dann sind Sie Flüchtlinge?’ fragt sie und verwendet das deutsche Wort ‘Flüchtlinge’ im ansonsten russischen Satz. Sie sagen ‘Ja’ und dass sie erst zwei Jahre in der Ukraine gelebt hätten. ‘Also Ukrainer’, sagt Edita. Ich lache unwillkürlich los. Die beiden Männer und Edita schauen mich mit großen verwunderten Augen an, ich halte mir den Mund und bitte schnell auf Russisch um Entschuldigung. Eine absurde Situation! Als die beiden gegangen sind, dreht sich Edita zu mir und sagt, dass beide fließend Russisch und kein Ukrainisch sprechen. Ich frage nach, was sie denkt und sie sagt ‘Armenier oder aus der Region’. Es klingt, als ob sie fortfahren möchte: ‘also keine echten Flüchtlinge’, es aber nicht tut. Stattdessen sagt sie: ‘Gut, wenn sie keine Straftaten machen, aber das weiß man ja nicht.’ (Feldnotizen 06.06.2016)

Deutlich wird Editas Suche nach einer passenden Kategorie für die beiden um Hilfe bittenden Männer. Dazu greift sie sowohl auf nationalstaatliche Konzepte als auch auf die Kategorie „Flüchtling“ zurück. Sie bezieht sich auf ihr eigenes Wissen und kategorisiert ihr Gegenüber auf dieser Grundlage. Die Kategorie „Flüchtling“ ist von zentraler Bedeutung, wobei sie diese wiederum mit der nationalstaatlichen Kategorie „Syrer*in“ gleichsetzt und unausgesprochen mit einer moralischen Aufladung versieht. Darüber hinaus zeigt sich hier ein Phänomen, das auch in anderen Arbeiten bereits vielfach gezeigt wurde: die

Kriminalisierung von bestimmten Migrationsbewegungen (vgl. bspw. Bigo 2010; Schwell 2014). Dies geschieht in dieser Situation nicht in erster Linie durch staatliche Institutionen und Strukturen, sondern durch die Mitarbeiterin eines konfessionellen Trägers der Freien Wohlfahrtspflege, die den beiden um Hilfe bittenden Männern keinen Glauben schenkt und ihnen unausgesprochen eine Lüge unterstellt. Welche Relevanz die Kategorisierung für Editas Handeln macht, wird nicht ersichtlich. Möglicherweise würde sie anders handeln, wenn sie die Männer als „echt" und damit „bedürftig" kategorisieren würde. So überlagern sich in dieser Situation moralische und juristische Grenzziehungen und produzieren verschiedene Grade von Teilhabemöglichkeiten.

Darüber hinaus werden immer wieder Hierarchisierungen unter Bezugnahme auf juristische Grenzziehungen vorgenommen. So verweisen Akteur*innen explizit auf die rechtliche Kategorie der Unionsbürgerschaft, die Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten von Drittstaatler*innen abgrenzt und damit eine (juristische) Grenze zwischen „Europa" und „Nicht-Europa" zieht. Diese Technik der Grenzziehung wird verstärkt in Folge des Sommers der Migration 2015 und seinen unterschiedlichen Effekten in den darauffolgenden Jahren genutzt. So erklärt eine diplomatische Vertreterin eines EU-Mitgliedstaates:

> Ich denke, es ist nicht normal, wenn alle Leute, die [...] als Flüchtlinge [...] bemerkt sind oder Migranten aus Syrien, Afghanistan, Somalia und so weiter, die alle haben ein [...] Dach, die haben eine Wohnung. Und die Unionsbürger sind [...] obdachlos. Das ist nicht normal. Die alle sind Leute, Menschen. [...] Es ist nicht normal, wenn, es ist [eine] andere Frage, ob [...] diese alle Leute Flüchtlinge sind oder Migranten aus ökonomischen Gründen. Aber es gibt im Moment zwei Maße, wenn du dich als Flüchtling schreibst, bekommst du alles. Wenn du ein stolzer Unionbürger bist, hier im Park musst du schlafen. (Interview SG).

Unabhängig von einer verzerrten Wahrnehmung der Fakten, wie sie insbesondere in den Monaten nach dem Sommer der Migration 2015 populär waren, erscheint mir die explizite Hierarchisierung von Träger*innen des Status der Unionsbürgerschaft gegenüber Menschen mit dem Status „Flüchtling" bemerkenswert. Die Sprecherin äußert eine Ahnung von einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung, wo doch „die alle sind Leute, Menschen". Allerdings stärkt sie als Gegenreaktion daraufhin nicht das Gleichheitsnarrativ, wie es erwartet werden könnte, sondern dreht die wahrgenommene Hierarchisierung um und stellt „stolze Unionsbürger" den „Migranten aus ökonomischen Gründen" gegenüber. Darin zeigt sich eine moralische Geografie, die die Imagination von Europa prägt. Auf diese Weise reproduziert sie die Dominanz und Hegemonie Europas gegenüber nicht-europäischen Ländern. Ähnlich explizit, doch weniger

affektiv behaftet und (scheinbar) neutraler gekleidet, berichtet Claudius Thomas, ein Verbandsvertreter, dass „das BMAS ja […] jetzt auch, als es um Kindergeld ging und andere Sachen, ganz klar auch die Haltung zum Teil vertritt, […] naja, im Gegenzug zu den Geflüchteten können die EU-Bürger ja auch einfach wieder zurückgehen" (Interview CT). Eine solche Bewertung von Migrationspraktiken und den ihnen zugrunde liegenden Motivationen begegnete mir immer wieder zur Begründung politischer Entscheidungen, die ein heterogenes und differenziertes Migrationsregime konstituieren und auf eine spezifische Vorstellung nicht nur von Migration, sondern auch von EU-Europa als einen homogenen Raum im Gegensatz zu anderen globalen Räumen verweisen.

Auf der Handlungsebene hat eine solche Argumentation den Effekt, dass Interventionsnotwendigkeiten zum Gegenstand von Ver-Anderungsprozessen und auf andere Akteur*innen ausgelagert werden, zum Beispiel dann, wenn Akteur*innen der Wohnungslosenhilfe nach den vermeintlichen „Heimat"-Botschaften rufen. Diese Anrufung folgt einer nationalen Logik, nach der staatliche Stellen gegenüber „eigenen" Staatsangehörigen handeln und sie im Bedarfsfall unterstützen müssen, nicht aber gegenüber Staatsangehörigen anderer Staaten. Für diese seien eben die anderen Staaten zuständig. Was genau die Botschaften tun sollen, wird in keiner der Anrufungen benannt, sondern verbleibt im Ungefähren. So beispielsweise beim ersten Treffen der Unter-AG zu Unionsbürger*innen im Rahmen der zu Beginn eingeführten Strategiekonferenz:

> Ein Mann aus der Runde lobt, dass nach 30 Jahren Wohnungslosenhilfe nun der polnische Konsul da ist, weiter so mit dem Engagement! Einige klopfen daraufhin applaudierend auf die Tische. […]. Mit Blick auf den Vertreter der polnischen Botschaft sagt Frau Schulz vom Bezirksamt […]: 'ich hoffe mir von Ihrem Erscheinen nicht nur Zuhören sondern auch Kooperation.' Außerdem äußert sie als Wunsch, 'dass wir Rückführungen organisieren für diejenigen, für die wir hier nichts anderes tun können'. (Feldnotizen 10.01.2018)

Die im Vergleich zu anderen Anwesenden fast schon überschwängliche Begrüßung des polnischen Konsulatsmitarbeiters wirkt auf den ersten Blick freundlich und diplomatisch, dann aber doch zynisch und despektierlich. Es scheint, als bringe die reine Anwesenheit des polnischen Konsulatsmitarbeiters bei einer Reihe von Anwesenden Entlastung, als wecke sie Erwartungen, deren Erfüllung kaum noch zu hoffen gewagt wurde. Wie an dieser Stelle herrscht auch in anderen Situationen, in denen diplomatische Ländervertretungen angerufen werden, weitestgehend Sprachlosigkeit hinsichtlich der konkreten Erwartungen. Damit können sie als entlastende Sprechakte verstanden werden, mit deren Hilfe die Verantwortung kommunikativ an andere und von sich weg delegiert wird.

Zugleich drückt sich darin der hegemoniale Anspruch aus, Handlungsbedarfe an andere Akteur*innen weitergeben zu können. Lediglich die Bezirksamtsvertreterin Frau Schulz gibt einen Hinweis, in welche Richtung ihre Erwartungen gehen: Rückführung in das Land der Staatsangehörigkeit. Damit zieht sich die Bedeutung, die nationalstaatlichen Grenzen zugeschrieben wird, von der Ebene der Gesetzgebung bis hin zur lokalen Ebene der konkreten Problemlage. Doch anstatt auf den jeweiligen Ebenen eine transnationale Zusammenarbeit im Sinne einer gemeinsamen, europäischen Lösung anzustreben, scheint die angesprochene Kooperation vielmehr dazu zu dienen, die nationalstaatlichen Grenzen und Souveränitäten zu stärken. So wird sich davon eine Entledigung des Problems erhofft, da es dann „hinter“ der Grenze und folglich nicht mehr sichtbar sei. Obwohl Frau Schulz sich auf nationalstaatliche Grenzen bezieht, scheint es nicht relevant zu sein, um welche Länder es sich handelt, so lange sich die Menschen außerhalb der „eigenen“ Landesgrenzen befinden. Nationalstaatliche Grenzen werden nicht nur herangezogen, um Zuständigkeiten und Möglichkeiten staatlichen Handelns zu definieren, sondern auch, um eine (faktische) Verortung seiner Einwohner*innen vorzunehmen. Diese unterschiedliche Relevanz, die den Grenzen zugeschrieben wird, verweist wiederum auf eine imaginierte Geografie, eine Konstruktion von Europa, in der Deutschland im Zentrum steht und sein Maßstab ist. Die Staaten und Regionen östlich davon sind Herkunftsort und „Auffangbecken“ „für diejenigen, für die wir hier nichts anderes tun können“ und über die verfügt werden kann. Als solche müssen sie nicht weiter ausdifferenziert werden.

Die Situation von Saša Piemērs, der wohnungslos in einem Zelt im Tiergarten lebt, verweist jedoch darauf, dass darüber hinaus klassistische und obdachlosenfeindliche Subjektkonstruktionen eine weitere Einflussgröße der moralischen Geografie Europas sind. Dies macht auch ein Berliner Sozialpolitiker deutlich, wenn er feststellt: „Ich glaube, diese Diskriminierung von Obdachlosen, die ist letztlich unabhängig von der Herkunft oder von der Staatsbürgerschaft.“ (Interview FD)

Während gemeinsamer Überlegungen zu Diskriminierungen und Subjektkonstruktionen im Bereich Wohnungslosigkeit im Rahmen eines Doppelinterviews mit zwei Vertreter*innen des Arbeitsstabs der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung formuliert einer der beiden seine Annahme, wie es zur Kategorisierung und Diskriminierung von obdachlosen Menschen komme. Er bezieht sich auf eine Situation, in der Saša Piemērs und andere wohnungslose Menschen im Tiergarten lebten, der grünen Lunge im Zentrum Berlins, und von denen sich andere Parknutzer*innen belästigt fühlen:

> Ich könnte mir, also für Ihren speziellen Bereich, also wenn es um Obdachlosigkeit [geht,] auch noch vorstellen, dass da so ein […] Motiv ist, so Angriff der Ordnung. Dass das etwas ist, was sehr viele umtreibt. Also weil […] jetzt, […] wie die Stadt Berlin jetzt, diese […] ich weiß nicht, wie viele Leute da im Tiergarten wohnen oder so, aber das […] was, glaube ich, jetzt auch medial […] für […] Aufregung sorgt, ist ja, dass sich da Leute nicht […] regelkonform verhalten und dass da […] möglicherweise unsere […] kulturellen Standards untergraben werden könnten. Also weil in dem Augenblick, wo die da wohnen, […] erstmal schon, dass Leute illegal im Park wohnen, ne. Und unseren Park uns wegnehmen, ja. Und […] wenn die dann mit Urin spritzen, also das geht doch nicht. (Interview NO)

Mein Interviewpartner beschreibt hier die Figur eines „Störers" der gesellschaftlichen Ordnung, der diese bedroht. Nicht das fehlende Obdach sei das Differenzierungskriterium, sondern das individuelle Verhalten, welches den kulturell geprägten Regeln des „wir" nicht entspricht. Der „Störer" bedrohe nicht aufgrund von Aggressivität und konkreter Bedrohung, er stelle vielmehr gemeinsam geteilte Werte, Definitionsmacht und Besitzverhältnisse in Frage, was die Mehrheitsgesellschaft als Gefahr wahrnehme. Damit erfüllt diese Figur eine wichtige Funktion zur Konstruktion des „Eigenen": Sie stellt die als normativ gesetzten Werte gesellschaftlicher Ordnung durch scheinbar autonomes Verhalten in Frage und macht diese dadurch sichtbar. Darüber hinaus legitimiert sie ihre eigene Ausgrenzung aufgrund dieser Bedrohung des Eigenen wie des gesellschaftlichen Selbstverständnisses. Während einige Akteur*innen, wie beispielsweise Frau Schulz, daraufhin eine unmittelbare und faktische Ausgrenzung forcieren, verfolgen andere eine Strategie der Exklusion durch Inklusion und schaffen gesonderte Hilfeangebote, die häufig mit einem pädagogischen Impetus unterlegt sind. So sollen beispielsweise wohnungslose Menschen in Angeboten des Betreuten Wohnens „wohnen (wieder) lernen" bzw. „Wohnfähigkeit" erlangen (vgl. Kapitel 2). Gesonderte Angebote der medizinischen Versorgung werden u.a. damit begründet, dass manche kranke wohnungslose Menschen nicht in das reguläre Gesundheitssystem 'passten', da sie keine „Wartezimmerfähigkeit" hätten.

Neben der wohnungslosen Person als Störfaktor für die öffentliche Ordnung, konstruieren Interviewpartner*innen im Rückgriff auf klassistische Sinnstrukturen eine weitere Variante eines „inneren Anderen". So bezieht sich beispielsweise Maike, die Referentin u.a. für Wohnungslosenhilfe bei einem Wohlfahrtsverband, ebenfalls auf individuelles Verhalten, greift aber auf eine in der Bevölkerung häufig vertretene Konstruktion der Figur des wohnungslosen Menschen als sympathisches, bemitleidenswertes Subjekt:

> Da gab's noch den ich sag jetzt mal in Anführungsstrichen, bitte nicht falsch verstehen, guten alten Penner, ja, und […] der eben auch entsprechend Mitleid erregt

> hat und wo eben auch eine große Solidarität sag ich mal hier in der Bevölkerung da mit war und dafür hat man dann schon auch Verständnis gehabt (Interview MA).

Wie die Figur des „Störers" der gesellschaftlichen Ordnung steht auch die Figur des „guten alten Penners" für das Andere der normativen Vorstellungen eines konformen bürgerlichen Lebens. Letzterer bewegt sich innerhalb des gesellschaftlich akzeptierten Verhaltenskodexes und wird demzufolge als bemitleidenswertes, unfähiges Subjekt konstruiert. Diese*r „innere Andere" dient der Mehrheitsgesellschaft als mahnendes Gegenüber wie als Objekt der eigenen Wohltaten. Darüber hinaus verhilft sie ihr zur Konstruktion des „Selbst" als moralisch gut und existenziell abgesichert. Als ein bemitleidenswerter Mensch wird Saša Piemērs auch von Frau Raschke, der Sozialarbeiterin des Bezirksamtes, angesprochen, als ich ihn und Iulia dorthin begleite:

> Frau Raschke wirkt freundlich, zugewandt und beteiligt. Sie möchte unterstützen und telefoniert zwischendurch schon einmal, um einen Unterbringungsplatz für Saša Piemērs zu organisieren. […] Dann rollt sie auf ihrem Bürostuhl ein wenig an ihn heran, legt ihre Hand kurz an seinen Ellenbogen und sagt: 'Er ist ja ein ganz guter Mann.' Dabei lächelt sie. Später wiederholt sich diese Szene noch zwei Mal, dann nur ohne Worte, nur Berührung und Lächeln. (Feldnotizen 13.07.2017)

Obwohl Saša Piemērs während der gesamten Begegnung fast gar nicht spricht, beschreibt Frau Raschke ihn als einen „guten Mann". Möglicherweise auch gerade, weil er bis dahin kaum aktiv in Erscheinung getreten ist und dementsprechend auch nicht „gestört" hat, bewertet sie sein Verhalten und darüber auch ihn als Person als „gut". Als solcher kann sie ihm freundlich-lächelnd begegnen, sich ihm nähern und ihn unterstützen. Darüber hinaus ist diese Figur in dem Sinne funktional, als dass sie keine staatlichen oder politischen Handlungsaufforderungen beinhaltet. Stattdessen weckt sie lediglich individuell-subjektives Mitgefühl und Verständnis.

Die Ausgrenzung und Diskriminierung von wohnungs- und obdachlosen Menschen ist ein sehr altes Phänomen, das in Ermangelung eines für die Endung „-ismus" passenden Begriffes unter dem Begriff Obdachlosenfeindlichkeit gefasst wird. Darunter ist eine spezifische Diskriminierung obdachloser Menschen zu verstehen, der insbesondere die Diskriminierungsmechanismen des Sozialdarwinismus und des Klassismus zugrunde liegen (vgl. Teidelbaum 2013). Der Begriff „Obdachlosenfeindlichkeit" bezeichnet „eine vorurteilsgestützte Abwertung von als obdachlos kategorisierten Menschen aufgrund ihrer sozialen Position und ihrer vermeintlichen Nichtbeteiligung an geregelter Lohnarbeit" (BAG K+R 2018: 5). Wie ich in Kapitel 2 skizziert habe, beruht dieses Phänomen auf einer langen Geschichte der Abwertung und Ausgrenzung

von Menschen ohne Wohnung, die eng verwoben ist mit der Etablierung einer nationalen Gesellschaftsordnung. Wenngleich die diskriminierende Rechtskategorie des „Nichtsesshaften“ inzwischen abgeschafft wurde, blieben die damit verbundenen Vorurteile und Bewertungen bis heute erhalten. Dies zeigt sich in besonderer Weise in einem Hintergrundgespräch mit zwei Mitarbeitenden des BMAS, als nebenbei vom „Bodensatz“ von Menschen gesprochen wurde, den es immer gäbe. Dies meine der Ministerialbeamte „nicht abwertend“, sondern als „reale Menschengruppe, im Sinne von Mengenlehre“ (Hintergrundgespräch BMAS). Die Metapher des Bodensatzes verweist auf unveränderliche Tatsachen, wie die Entstehung von neuen Stoffen aufgrund von physikalischen Prozessen. Einige Fälle von Wohnungsverlust und Obdachlosigkeit werden damit als ein aus naturwissenschaftlichen Gesetzen folgendes Phänomen einer Gesellschaft gedacht, welches weder verhindert noch letztlich gelöst werden kann. Es erinnert an die Konstruktion von sog. „freiwilliger“ und „unfreiwilliger“ Obdachlosigkeit, die an unterschiedlicher Stelle explizit aufgerufen wird, bspw. bei der Frage der Verpflichtung zur ordnungsrechtlichen Unterbringung (vgl. Kap. 4).

In juristischer Hinsicht ist Wohnungslosigkeit heute in Deutschland kein Straftatbestand mehr, dennoch werden weiterhin auf unterschiedlichen Strategien des *Otherings* basierende Ausschlüsse vorgenommen. Ein weiteres Beispiel für damit einhergehende moralische Bewertungen ist die Kopplung des Anspruches auf Unterstützung in Notlagen an den Willen und die Tatsache, einem geregelten Arbeitsverhältnis nachzugehen sowie an eine Ortsanwesenheit (vgl. § 7 SGB II). So wird Saša Piemērs nicht nur als „Osteuropäerin“, sondern auch als Romni sowie als Wohnungslose eine spezifische Positionierung als „innerer Anderer“ Europas zugewiesen. Als solche wird sie dem Raum der Subalternität, der Ausgeschlossenheit von jeglicher Mobilität, zugeordnet.

7.2 „Without questioning the positive impact of the free movement“ – Herausforderung der EU-Freizügigkeit durch Praktiken inner-EU-europäischer Migration

Als Unionsbürgerin macht Saša Piemērs von der EU-Freizügigkeit Gebrauch. Damit verweist sie auf die Institution der Europäischen Union als der aktuell dominanten Erscheinungsform Europas. Zugleich machen diese Praktiken der inner-EU-europäischen Migration deutlich, dass auch diese weder einheitlich noch statisch ist, sondern veränderlich und fragmentiert. Sie ist das Ergebnis von internen Aushandlungsprozessen, in denen sich politische Machtverhält-

nisse niederschlagen und die sich in unterschiedlichen Formen des Regierens ausdrücken. Ausgewählte Momente solcher Aushandlungsprozesse, die nicht nur das Resultat innerer Homogenität sind, sondern genauso „binneneuropäisch[e] Ungleichheitstopographien“ (Adam/Römhild et al. 2019: 8) hervorbringen, sind Gegenstand des folgenden Abschnitts. Dabei nehme ich ausgewählte Aspekte der Dimensionen des Politischen in den Blick. Zunächst stehen mit den Ambivalenzen und Aushandlungen, die mit der EU-Freizügigkeit einhergehen, Inhalte politischer Aushandlungsprozesse im Vordergrund. Ich werde hieran die Fragilität der EU und die zentrale Rolle der Freizügigkeit für diese deutlich machen. Anschließend betrachte ich die Strukturen der EU und Verfahrensaspekte politischer Entscheidungen innerhalb dieser Institution. Auf diese Weise arbeite ich eine zentrale Ambivalenz der Institution EU heraus, in der das (Fort-)Bestehen des sozialen Problems der Obdachlosigkeit von Unionsbürger*innen angelegt ist bzw. dieses zumindest als einen Effekt zur Folge hat.

Wie mir Saša Piemērs berichtet, stellte sie bei dem für sie zuständigen Jobcenter einen Antrag auf Sozialleistungen nach SGB II und musste neben den üblicherweise notwendigen Unterlagen das ausgefüllte Formular „Erklärung von EU/EWR-Staatsangehörigen zum Antrag/Fortzahlungsantrag auf Alg II“ abgeben. Dort wird u.a. nach ihrer Staatsangehörigkeit, dem Datum der Eintragung bei einer deutschen Meldebehörde, ihrem Erwerbsstatus sowie dem Grund ihrer Freizügigkeitsberechtigung gefragt. Darüber hinaus gibt das Formular die Möglichkeit vor, eine Freizügigkeitsbescheinigung der Ausländer*innenbehörde anzufügen. Allerdings stellt die Berliner Ausländer*innenbehörde bereits seit 07.01.2013 keine solche Bescheinigungen mehr aus und betont in einem Informationsblatt, dass „[z]ur Ausübung von Rechten oder zur Erledigung von Verwaltungsformalitäten […] die (ohnehin nur deklaratorische) Freizügigkeitsbescheinigung im Übrigen schon vorher nicht erforderlich [war]“ (LABO 2014). Einige Jahre später wird Saša Piemērs dennoch vom JobCenter danach gefragt, so dass Sozialarbeiterin Magdalena, die sie bei der Antragstellung unterstützt, handschriftlich auf dem Formular notiert: „Die Ausländerbehörde stellt keine Freizügigkeitsbescheinigungen mehr aus!“

Wie in Kapitel 4 herausgearbeitet, ist die Verrechtlichung des Feldes zentral für das soziale Problem der Obdachlosigkeit von Unionsbürger*innen in Deutschland bzw. in der EU. Dabei ist die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU von besonderer Relevanz, da diese eine der Grundfreiheiten der EU ist und den Rahmen für inner-EU-europäische Migration bildet. Sie ist darüber hinaus eng mit der Frage der sozialen Absicherung inner-EU-europäischer Migrant*innen verknüpft. So macht das Beispiel von Saša Piemērs deutlich, dass der Freizügigkeit schon wäh-

rend der Antragstellung eine zentrale Bedeutung zukommt. Innerhalb der EU gilt für den Politikbereich der Sozialpolitik, wie ich später noch ausführlicher darstellen werde (vgl. Kapitel 7.3), das Prinzip der Subsidiarität: Anstatt ein einheitliches EU-europäisches Sozialsystem aufzubauen, wird versucht, die unterschiedlichen nationalen Systeme der sozialen Sicherheit zu koordinieren, ohne diese aufzulösen. Ein zentrales Instrument dieser Bemühungen ist die Verordnung 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, die seit 01.05.2010 samt der dazugehörigen Durchführungsverordnung Nr. 987/2009 in Kraft ist. Während die früheren Verordnungen sich lediglich auf Arbeitnehmer*innen bezogen, gilt die Verordnung 883/2004 auch für nicht-erwerbstätige Menschen und auch für sog. Drittstaatler*innen mit rechtmäßigem Aufenthalt in der EU, die innerhalb der EU nationale Grenzen überschreiten. Ziel der Verordnung ist es, dass „diejenigen, die von ihrem Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht Gebrauch machen, sich nicht in einer schlechteren Lage befinden als jemand, der stets in ein und demselben Staat gewohnt und gearbeitet hat“ (Europäischer Gewerkschaftsbund 2017: 19).

Interviewpartner*innen betonen wiederholt, dass eine Herausforderung darin besteht, dass sich nicht nur die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten zum Teil stark voneinander unterscheiden, sondern auch die Niveaus der Sozialleistungen. Dies wird oft als ein Pull-Faktor für EU-interne Migration benannt. Folglich resultierten aus dieser Annahme Versuche, den Zugang zu den nationalen Sozialsystemen zu beschränken. Die Infragestellung der Freizügigkeit von Saša Piemērs durch eine Sozialbehörde macht dies deutlich. Ein weiteres Beispiel ist der sowohl im nationalen als auch internationalen Diskurs wiederholt thematisierte Teilbereich der Familienleistungen, in dem immer wieder Beschränkungen des Niveaus der Vereinheitlichung gefordert werden. Wie Claudius Thomas führen auch andere Interviewpartner*innen wiederholt das Beispiel der Indexierung von Familienleistungen an, insbesondere des Kindergeldes. Hierbei handelt es sich um die Frage, ob für die Höhe des Kindergeldes bei innerhalb der EU transnational lebenden Familien die Höhe des Kindergeldes im Aufenthaltsland des Kindes/der Kinder oder der arbeitenden Eltern bzw. des arbeitenden Elternteils maßgeblich ist. Diese wiederholte Nennung dieser Thematik mag damit zu tun haben, dass meine Interviewpartner*innen beispielsweise als Vertreter*in eines Wohlfahrtsverbandes durch ihre Lobbyarbeit damit verbunden waren oder mir ein besonderes Interesse an deutscher Sozialpolitik im EU-europäischen Kontext zuschrieben. Ich verstehe die Diskussion um die Begrenzung von Familienleistungen nicht nur als eine Differenzierung EU-Europas anhand volkswirtschaftlicher Kriterien, sondern auch als Zeichen der Wirksamkeit antiziganistischer Stereotypen. Aus

dem Leistungsspektrum herausgegriffen, welches die Verordnung 883/2004 abdeckt, wird vermutlich nicht zufällig das Kindergeld herausgegriffen. Vielmehr kann angenommen werden, dass hierfür das Stereotyp armer, kinderreicher Rom*nja leitend ist und mit einer Beschränkung der Höhe des Kindergelds auf die Höhe des Herkunftstaates insbesondere Migrationspraktiken von Rom*nja unterbunden werden sollen (vgl. End 2014). Während eine Kindergeldindexierung in Deutschland bereits mehrmals erfolglos angestrebt wurde, konnte sie in Österreich zum 01.01.2019 umgesetzt werden. Seitdem beschränkt Österreich die Höhe des Kindergeldes für die Kinder von Unionsbürger*innen auf die Höhe des Kindergeldes in deren Wohnsitzland. Kurz darauf jedoch, am 24.01.2019, leitete die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich ein, da diese Regelung gegen EU-Recht und gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung von Arbeitnehmer*innen verstoße (vgl. EK 2019).

Neben den nationalen Sozialsystemen ist die Koordinierungsverordnung selbst Gegenstand von Aushandlungsprozessen und bildet den jeweiligen Konsens der Regierungen der Mitgliedstaaten zu sozialen Fragen in Verbindung mit der EU-Freizügigkeit ab. Während meiner Feldforschung arbeitete die EU an einer Überarbeitung dieser Verordnung 883/2004, in der „clear, fair and enforceable rules to facilitate labour mobility" (EK 2017a: 24) festgeschrieben werden sollten. Vertreter*innen von Wohlfahrtsverbänden erklärten mir, dass relevante Urteile des EuGH in die Überarbeitung einfließen sollten. Die Einschätzung von Martin Conrad von einem Wohlfahrtsverband auf Bundesebene geht noch darüber hinaus. Er stellt diesen Überarbeitungsprozess in direkten Bezug zum bundesdeutschen Leistungsausschlussgesetz und schreibt der Bundesregierung eine entscheidende Rolle innerhalb der EU-europäischen (Sozial-)Politik zu:

> Die ist eigentlich gedacht für die Arbeitnehmer und Beschäftigten, diese Koordinierungsverordnung. Und da hat man aber auch reingelesen diejenigen, die auf Arbeitssuche sind und kommen und nichts finden und hat dann, das ist auch ein Einfluss aus Deutschland, da reingemalt, dass die Länder das Recht bekommen, zu überlegen, welche Sozialrechte und welche Geldtransferleistungen man denen zur Verfügung stellt. Und dadurch ist quasi die Schneise offen geworden. Das heißt, [...] dass eben Unionsbürger über viele Jahre, wenn sie hier nicht [...] irgendwelche rechtlichen Ambitionen erworben haben, für fünf Jahre [...] sind die dann ausgegrenzt und kriegen nichts und müssen gucken, wie sie klar kommen. Das ist quasi über diese Verordnung jetzt abgesegnet. Man hat sozusagen Freizügigkeitsrecht mit diesem Koordinierungsverordnungsgerät zermatscht, gekoppelt. Das darf eigentlich nicht sein. Das muss eigentlich da raus. (Interview MC)

Die Vermischung von Aufenthaltsrecht und Sozialrecht erfolgte Martin Conrad zufolge auch auf EU-europäischer Ebene. Die metaphorische Rede von einem

„Koordinierungsverordnungsgerät“, welches zwei Rechtsgebiete „zermatscht“, stellt einerseits eine normative Bewertung des Ergebnisses dar, welches undefiniert und ohne erkennbare Bestandteile sei. Andererseits wird damit auch die Koordinierungsverordnung bewertet und als unflexibles und mechanisches Gewaltinstrument dargestellt. Damit, so argumentiert Martin Conrad, sei es vermieden worden, das Recht auf Freizügigkeit in Frage zu stellen. Der Rechtslogik des EU-Rechts nach gehöre die Koordinierungsverordnung dorthin, allerdings müsste „man [dann] ja sagen, ob man sie alle meint oder ob man ‘ne Gruppe rausnimmt. Und wenn man sie alle meint, dann muss man dann regeln, wie man mit denen umgeht, die eben keine Anrechte erworben haben, dass die zumindest ‘ne Notsicherung bekommen, egal in welchem Land sie sind.“ (Interview MC) Wen er mit „man“ meint und wie eine „Notsicherung“ aussehen könnte, benennt er nicht. Während dieser freiere Umgang mit der üblichen Rechtslogik als Strategie verstanden werden könne, das Freizügigkeitsrecht bewusst unhinterfragt zu lassen, kritisiert Martin Conrad dies mit Blick auf die Folgen. So deutlich wie sonst nur wenige Interviewpartner*innen identifiziert er dies als ein grundlegendes „Konstruktionsproblem“ innerhalb des EU-Freizügigkeitsrechts, welches dem Wortlaut nach allen Unionsbürger*innen zusteht, doch faktisch nur für Arbeitnehmer*innen und ihre Familienangehörigen Freiheiten mit sich bringe und insbesondere für nicht-erwerbstätige Unionsbürger*innen zu besonderen sozialen Problemen, wie Wohnungslosigkeit führen könne.

Dieses „Konstruktionsproblem“ scheint in meinem Forschungsmaterial immer wieder als das Verschwiegene auf, insbesondere dann, wenn explizit darauf hingewiesen wird, dass die Infragestellung der Personenfreizügigkeit tabu sei oder sein solle.

So weist mich Sarah, eine Beamtin in der Europäischen Kommission, im Laufe des Interviews explizit und fast schon in einem ermahnenden Ton auf die Vorzüge der EU-Freizügigkeit hin, als ich diese mit Blick auf das Problem Wohnungslosigkeit ansatzweise problematisiere:

> What would worry me about a research like yours is, that I [...] wouldn’t want [...] to question the benefits of free movement as such. I mean, because this is the foundation of this project. If we question our foundations, we are not going to improve the general situation of it. So, I [...] do acknowledge, that there might be some unwanted negative consequences, still I think that, I would like [...] to manage to express it in a way, that puts the hand on it, it’s a reality, it exists, we are not going to hide it, but without questioning the positive impact and the benefits, that the foundation of the project in the form of the free movement has brought. Because if we question the free movement, that’s it. We can shut down the shop and go home. So I think [...] it requires some drafting skills (lacht) on your side. (Interview SA)

Neben den Phänomenen, die die Freizügigkeit begleiten, gibt Sarah mir Hinweise zum Schreiben meiner Arbeit. Während sich dadurch unser Verhältnis kurzzeitig verändert, wird daran auch ihre Einschätzung der Bedeutung der EU-Freizügigkeit als zentraler Baustein der Europäischen Union deutlich. Zudem drückt sich hierin ein spezifisches Verständnis von politischen Prozessen aus, demzufolge eine Kritik an der Freizügigkeit dazu führe, dass die gesamte Europäische Union auseinanderbrechen könnte. Auf diese Weise stellt Sarah die Institution EU als sehr fragil dar, bestärkt durch seine Bezeichnung als *„project"*. Die Infragestellung allein einer Dimension dieses „Projektes" könnte demnach das Gesamte zu Fall bringen. Die negativen Effekte der EU-Freizügigkeit sollen zwar nicht verschwiegen, die Zusammenhänge jedoch möglichst im Vagen bleiben. Konsequenterweise mahnt sie statt einer Analyse und darauf aufbauenden Entwicklung einer Problemlösestrategie vielmehr eine möglichst wenig problematisierende Darstellung an. Dies erinnert an eine Strategie des Schweigens, wie ich sie in Kapitel 5 beschrieben habe.

Mit diesem Blick auf die Institution EU deutet Sarah zugleich Aushandlungsprozesse und Fliehkräfte an, die ihr innewohnen. Einigen von ihnen folge ich nun und arbeite ausgewählte Strukturen und Verfahrensaspekte politischer Entscheidungen heraus, die für das Phänomen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen relevant sind.

Dabei stehen spezifische Konzeptualisierungen von Staatlichkeit sowie von Vorstellungen von und Erwartungen an die Akteur*innen im Vordergrund. Neben grundsätzlicheren Deutungen der Institution EU und ihrer Regierungsweisen zeigen sich in meinem Interviewmaterial spezifische Lesarten über die interne Konstitution der EU, die Hinweise auf die innere Heterogenität EU-Europas und die damit verbundenen Inhalte politischer Auseinandersetzungen geben. So diagnostiziert Helene Rudolph, eine Vertreterin eines deutschen Wohlfahrtsverbandes bei der EU im Frühjahr 2018, als damaligen Zustand der Europäischen Union:

> [D]er Laden knallt uns in mehrerer Hinsicht auseinander. Er knallt Ost-West auseinander, das hält im Moment nur, dass die Kohäsionsgeld wollen, ja. Die haben [...] von der Kohäsionspolitik profitiert, das wollen die behalten. Aber an der Flüchtlingsfrage knallt das auseinander und in der Krisenfrage knallte Nord und Süd auseinander. Batsch. Die Fliehkräfte sind sehr groß. Also und [...] die Osteuropäer, ne, die haben gesagt, jahrelang sind wir bevormundet worden von [...] Russen, wir wollen jetzt nicht bevormundet werden von Brüssel, wir wollen das alles selber entscheiden. Geld, Unterstützung, [...] so ein Binnenfreimarkthandel [...], ja. Aber that's it. Und bei den Flüchtlingen, wir nehmen halt die aus der Ukraine und so, da redet keiner von und [...], müssen die Italiener eben sehen, wie sie mit ihren Migranten zurechtkomm[en]. (Interview HR)

Wie andere auch konzipiert sie die EU im Rahmen eines drohenden Institutionenzerfalls als eine Institution, in der für jede Person etwas dabei ist. Dabei unterstellt sie ihr Einigkeit als Arbeitsgrundlage und als Idealzustand. Das Fehlen von Einigkeit bedeute demnach eine Bedrohung für die gesamte Institution. Die Europäische Union wird nicht als ein institutionelles Gefüge mit Regeln über Entscheidungsbildungs- und Beschlussfassungsprozesse vorgestellt. Vielmehr sind Regierungsmeinungen maßgeblich für die Entscheidungsfindung, die als Ausdruck nationaler Meinung von (homogenen) Staaten verstanden werden. Divergierende Positionen stellen eine Bedrohung für die Institution dar. Diese erscheint nicht nur fragil, vielmehr auch undemokratisch und unflexibel. Anstatt den europäischen Zusammenschluss der EU von Meinungsbildungsprozessen und den dazu gehörigen Prozessen ausgehend zu denken, wird er als weitestgehend statische und top-down regierende Institution entworfen. Konsequenterweise stellt Helene Rudolph ihr Ende als ein Knallen dar, ein plötzliches, energiegeladenes und lautes Ereignis. Der Prozess, der zu solch einem abrupten Ende führt, wird hingegen als ein längerer beschrieben, in dem die politischen Entscheidungen vor dem Hintergrund der spezifischen Befindlichkeiten und Ängste der nationalstaatlichen Regierungen die Institution EU bedrohen. Dieser Prozess wird als eine Art innerer Zersetzungsprozess konzipiert, da die politischen Entscheidungen auf EU-Ebene Folgen für die nationalen Bevölkerungen haben, mit Auswirkungen auf das Selbstbild und auf das Bild anderer von der EU. Damit ruft Helene Rudolph ein Narrativ auf, das den Diskurs um die Erweiterung der Europäischen Union nach Ende des Kalten Krieges und insbesondere mit der Aufnahme zehn neuer Mitgliedstaaten im Jahr 2004 prägte. Diese Erweiterung wird häufig als eine Herausforderung für das bestehende Staatengefüge beschrieben. Andere Positionen sprechen in diesem Zusammenhang von einer nie zuvor da gewesenen qualitativen Veränderung der Europäischen Union, mit der auch eine „gewiss vorhanden[e] ‘imperiale’ Dimension Europas als Regionalmacht“ (Weidenfeld 2014: 39) verbunden sei. Helene Rudolph hingegen lehnt sich an das dominante Narrativ der Herausforderung einer europäischen Integration an, wenn sie Positionen aus einigen Staaten ihrer Einschätzung nach wiedergibt und den innereuropäischen Zusammenhalt mit den ökonomischen Anreizen aus der Kohäsionspolitik begründet. Zudem erklärt sie die Europaskepsis der „Osteuropäer“ mit der erzwungenen Sowjetvergangenheit, in der diese Länder keine autonomen Regierungen hätten bilden können.[3] Des

3 Diese Geschichtsschreibung, in der Verantwortung und Handlungsspielräume einseitig „Moskau“ zugeschrieben werden, ist zu hinterfragen, worauf ich jedoch in dieser Arbeit nicht weiter eingehe.

Weiteren spricht sie die öffentliche Aufmerksamkeit im Hinblick auf die europäische Migrationspolitik an, die spezifische Migrationen in den Blick nimmt und in erster Linie auf Italien und andere südeuropäische Mitgliedstaaten gerichtet ist. Migrations- und Fluchtbewegungen aus der Ukraine, einer weiteren Kriegs- und Konfliktregion in EU-europäischer Nachbarschaft, hingegen erführen keine Beachtung. Dies gehe einher mit einer Missachtungserfahrung für die Bevölkerungen dieser Länder, was ebenfalls Folgen für ein gesamteuropäisches Verständnis und den inner-EU-europäischen Zusammenhalt habe.[4] Dies seien Fliehkräfte, die von innen heraus auf die Institution EU wirkten und die Stärkung bzw. Herausbildung eines verbindenden Elementes verhinderten. Die Einzelinteressen von EU-Mitgliedstaaten, so macht sie deutlich, haben komplexe Aushandlungsprozesse bspw. hinsichtlich einer gemeinsamen EU-europäischen Migrationspolitik, wie einer EU-europäischen Sozialpolitik zur Folge. Von einer gemeinsamen „europäischen Idee", die über nationalstaatliche Konzepte hinausgehe und die Mitglieder verbinde, sei keine Rede. Stattdessen prophezeit sie: „[D]er Laden knallt uns [...] auseinander" in Folge von unterschiedlichen historischen und gesellschaftlichen Ausgangspunkten und fehlender gegenseitiger Anerkennung.

Die Option, ein verbindendes Element trotz der Differenzen in Streit und Auseinandersetzung zu entwickeln, scheint für Helene Rudolph wie für andere Interviewpartner*innen nicht zu bestehen. Auch der Botschaftsvertreter eines EU-Mitgliedstaates mit EU-Außengrenze bringt seine Enttäuschung über das Fehlen einer europäischen Vision als verbindendem Element deutlich zum Ausdruck: „Das ist keine europäische Idee. Da sind Interessen, [die] jeder Staat hat, irgend[ein] Interesse oder irgendeine Politik. Und das stoppt, das blockiert die [...] ganze Europolitik [...]. [D]ie Einigkeit ist sehr sehr schwer, [...] würde [ich] sagen." (Interview SG) Zugleich beschreibt auch er die EU nicht als eine Institution, in der durch geregelte Verfahren aus unterschiedlichen Perspektiven und Meinungen eine gemeinsam getragene Entscheidung getroffen wird. So ist auch für ihn Einigkeit nicht das Ergebnis, sondern die Voraussetzung für die europäische Staatengemeinschaft.

Die Erzählungen und Analysen über die Fliehkräfte zwischen den Mitgliedstaaten der EU beinhalten Hinweise über Verfahrensweisen zur Entscheidungsfindung innerhalb der EU. Davon berichten auch Interviewpartner*innen. Demnach resultiert die im EU-Freizügigkeitsrecht angelegte Ambivalenz der EU aus

4 Das Interview fand im Frühjahr 2018 statt, weit vor dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und die folgenden Solidaritätsbekundungen in Deutschland und darüber hinaus.

dem Verhältnis von EU-Freizügigkeitsrecht und EU-europäischem Sozialrecht sowie den unterschiedlichen Regelungskompetenzen der Nationalstaaten. Je nach Zuständigkeit verfügt die EU über Instrumente, gemeinschaftlich gegenüber Mitgliedstaaten tätig zu werden. In Bereichen mit wenig Kompetenz der EU, wie der Sozialpolitik, sind die Möglichkeiten der direkten Einflussnahme begrenzt. Deshalb greift sie insbesondere in diesem Bereich auf *soft law*-Instrumente zurück, wie bspw. die Europäische Säule für soziale Rechte oder das Europäische Semester. Mit der Methode der Offenen Koordinierung (OMK) wurde ein Vorgehen entwickelt, diese Instrumente zu erarbeiten. Ulrich Sundberg, wissenschaftlicher Referent eines Abgeordneten des Europäischen Parlamentes, erklärt mir dies mit einem Augenzwinkern:

> Da gibt es ja, wie Sie wahrscheinlich auch wissen, keine gesetzgeberische Kompetenz der Union, sondern allenfalls, ne, mit der Methode der offenen Koordinierung, wie es so schön heißt, […] dann eben ja diese soften Prozesse, […] die ja auch schon in der Politikwissenschaft viel so untersucht worden sind, also die OMC-Methode, also das heißt […] anregen, Daten sammeln […], labern, sag ich jetzt mal, EU-Laber (lacht). Viel Zusammensitzen, viel Palaver. (Interview US)

Während er diese Methode mit seiner Wortwahl ins Lächerliche zieht und bei der Beschreibung tatsächlich lacht, wird sie offiziell beschrieben als

> a light but structured way EU Member States use to cooperate at European level […]. The OMC creates a common understanding of problems and helps to build consensus on solutions and their practical implementation. Through an exchange of good practice between EU countries, it contributes to improving the design and implementation of policies, without regulatory instruments. (EK o.J.)

Dieses Verfahren wird demnach von der Annahme geleitet, dass gründend auf einem Austausch über Ursachen und Lösungsmöglichkeiten von Problemen EU-europäische Politiken implementiert werden können. Mit dem Instrument der OMK wird versucht, sowohl auf die begrenzten Möglichkeiten eines Top-down-Regierens als auch auf die Unterschiedlichkeit der Mitgliedstaaten zu reagieren und dennoch eine Europäisierung der Sozialpolitik voranzutreiben. Im Gegensatz zu den vorherigen Narrativen erscheint die EU hier als eine lernende Institution, die durch Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Positionen und Ansätzen Einigkeit erarbeiten kann.

Der Einsatz beider Regierungsmodi, der hierarchiebasierte top-down und der austausch- und konsensorientierte Modus, scheint sich den Darstellungen nach an der Kompetenzverteilung zu orientieren. Das Fehlen von Gesetzgebungskompetenz erscheint als Defizit und die Methode der OMK, die auf Kooperation und Konsensbildung abzielt, als Notlösung. Dies drückt eine Deutung und eine

Erwartung an die EU als eine Institution aus, die gegenüber ihren Mitgliedern machtvoll und gegebenenfalls auch gegen nationale Partikularinteressen durchgreift. Allerdings müssen sich beide Regierungsmodi weder innerhalb einer politischen Institution noch in einem Instrument politischen Regierens ausschließen, wie selbst der European Parliamentary Research Service feststellt: „[h]owever, 'peer pressure' and 'naming and shaming' are terms often used to describe this process of learning and improvement, and these may hint at processes of greater weight than the apparently 'soft' nature of the governance implies" (Prpic 2014: 1). Gleichwohl ist aufgrund der Kompetenzverteilung die grundsätzliche Reichweite und Wirkung der Maßnahmen begrenzt. Dies wird spätestens dann deutlich, wenn ein Mitgliedstaat die Empfehlungen der EU im Sozialbereich nicht umsetzt. So berichtet Helene Rudolph am Beispiel Deutschlands:

> Deutschland ist da wieder ein gutes Beispiel, Deutschland kriegt jedes Jahr die gleichen Empfehlungen im Sozialbereich. Und sie setzen sie einfach nicht um. Bei der Eurorettung, wenn es um Einsparung der Haushalte geht, da gibt's Sanktionsmechanismen, also für die Staaten, die abhängig waren davon, dass die anderen Staaten einspringen, um die Währung zu retten, 'ne, da gab es harte Sanktionen, wenn sie diese Dinge, diese Forderung, diese Verpflichtung im Europäischen Semester nicht einhalten. [...] Da kümmern sie sich drum, wenn sie dann da abhängig sind. [...] und Deutschland passierte gar nichts, nur weil sie das nicht umgesetzt haben. (Interview HR)

Obwohl innerhalb der „soften" Methode der OMK auch „harte" Regierungselemente zum Tragen kommen können, sind die Mitgliedstaaten mit ihren Entscheidungen im Bereich Sozialpolitik weitestgehend unabhängig von EU-europäischen Regelungen. Sobald diese nationalen Entscheidungen jedoch den verbindlichen Rahmenverträgen zuwiderlaufen, tritt ein „harter" Mechanismus aus unterschiedlichen Interventionsstufen in Kraft bis hin zu einem formalen Vertragsverletzungsverfahren. Austauschbasierte und konsensorientierte Aushandlungsprozesse und Top-down-Verfahren sind nicht nur horizontal miteinander verwoben, sondern bauen zudem aufeinander auf, so wie die Rechtsgrundlagen hinsichtlich ihrer Reichweite vertikal geschichtet sind. Eine Beschreibung des Regierungshandelns der EU anhand der binären metaphorischen Ausdrücke „hart" vs. „weich" greift demnach zu kurz und reduziert die Komplexität. Zugleich werden durch solch eine Beschreibung bestehende Handlungsräume von Akteur*innen unsichtbar gemacht. So ist die Anrufung der EU und die Klage über ihr ausbleibendes direktives Durchgreifen gegenüber den Mitgliedstaaten, wie sie auch in der Wohnungslosenhilfe immer wieder zu vernehmen ist, weniger als eine Diagnose über institutionelle Missstände zu lesen, sondern vielmehr als ein

Entlastungsnarrativ in Anbetracht von fehlenden bzw. nicht wahrgenommenen Handlungsmöglichkeiten.

Eine bemerkenswerte inner-institutionelle Eigenschaft der EU betrifft die Frage der Sicherstellung von langfristiger Politikgestaltung. So erzählt mir Paul Jankovski, ein Beamter der Europäischen Kommission im Nachgang zum Interview, dass die Mitarbeitenden der Europäischen Kommission verpflichtet seien, alle fünf Jahre ihre Position zu wechseln. Auf diese Weise werde die Herausbildung eines institutionellen Gedächtnisses verhindert, insofern dieses an Personen gebunden ist. Es sei explizit nicht erwünscht, dass Mitarbeiter*innen für einen längeren Zeitraum einen Arbeitsbereich besetzten. Er selbst sei eine Ausnahme, da er schon seit mehr als 25 Jahren bei der Europäischen Kommission arbeite und diese Regel bei seinem Beginn noch nicht bestanden habe. Gleichwohl habe die Vorgesetzte ihm schon einmal gesagt, dass er wechseln solle und andernfalls keine Gehaltszuschläge mehr erhalte. Eine Erklärung für die Regel kann er mir nicht geben. Einen Hinweis auf eine mögliche Logik dieser institutionellen *Policy* gibt Chloé, langjährige Mitarbeiterin einer europäischen NGO in Brüssel. Laut ihrer Aussage wechselten die Mitarbeitenden ihre Position noch schneller, da sie häufig lieber selbstbestimmt in einen anderen Arbeitsbereich wechseln, anstatt nach Ablauf der fünf Jahre an einen beliebigen Arbeitsplatz verwiesen zu werden. Damit verbunden stellt sie fest, dass ein planvolles Arbeiten der Kommission für sie nicht erkennbar sei:

> The Commission, that's also very interesting, they never tell you what they are going to do in the future, they always tell you what they have done in the past. If you ask a question, what do you do on homelessness, they will say, we have done, we have done, we have done, we have done, but they will never say, and next year we will do that, because nobody knows. Nobody knows. [...] They say in the [...] annual management plan, which is like a plan, that every DG makes to say, well, these are our priorities we work on. [...] it [...] reads something like: We will continue doing what we have been doing in the past. And I say, but [...] in the past you never knew what you were going to do, so it's totally ad-hoc [...] nobody has a plan [...] in the Commission. (Interview CR)

Sie versteht das institutionelle Gedächtnis der EU nicht nur an Personen gebunden, sondern entwirft es vom Blick auf die Vergangenheit her. Da in der Vergangenheit nie jemand gewusst habe, was getan werden soll, könne auch jetzt niemand sagen, was getan werden wird. Sie schlussfolgert, dass dies auch ihre Arbeit als NGO deutlich erschwere, da keine langfristige Zusammenarbeit aufgebaut werden könne, die für eine erfolgreiche Lobbyarbeit notwendig sei. Sie habe jedoch nach vielen Jahren ihrer Tätigkeit einen eigenen Umgang damit gefunden: „I have stopped trying to understand who is working in the [...] units, that we work with,

because they constantly move" (Interview CR). Gegebenenfalls warte sie auf die oder den nächste*n Mitarbeiter*in. In diesem Sinne habe die regelmäßige Rotation der Mitarbeiter*innen auch eine gute Seite, denn die*der nächste Mitarbeitende könnte ein*e bessere Kooperationspartner*in für ihre NGO sein.

Mit diesem Einblick in die innerinstitutionellen Politiken und deren Zusammenhänge zur Lobbyarbeit ihrer NGO deutet Chloé eine Erklärung für Erstere an: Möglicherweise ist der Effekt einer erschwerten Zusammenarbeit von EU-europäischen Institutionen und NGOs beabsichtigt, um Interessenskonflikten vorzubeugen. Chloés Beschreibung nach verfügt die Kommission im Gegensatz zur NGO über die Zeitlichkeiten, wodurch sie sich die Macht sichert, Themen entsprechend ihrer gesamtpolitischen Agenda zu setzen und zu bearbeiten. Für NGOs hingegen führt das zu reduzierten Handlungsspielräumen, was Chloé mir gegenüber als qualitätsmindernd kritisiert. Mit dem Narrativ einer unberechenbaren Institution als Gegenüber verdeckt sie zugleich ihre (empfundene) Handlungsunfähigkeit.

Für Kommissionsmitarbeiterin Sarah hat das diskontinuierliche Arbeiten einen ähnlichen Effekt innerhalb der Europäischen Kommission:

> There is this principle of political discontinuity between one Commission and the next. So we never know, [...] we had two colleagues that did basically nothing on social policy [...] for good reasons, they were busy with other stuff, then we realized that you cannot do the other stuff without doing the social as well, then Juncker arrived and said, no no, this doesn't work and has shift the focus. But now Juncker has done what he had to do on social policy for this mandate. (Interview SA)

Auch für sie spielt Zeitlichkeit in Form von Kontinuität eine zentrale Rolle für die Qualität politischer Arbeit. Darüber hinaus geht mit der Kontinuität (politischer) Akteur*innen die Berechenbarkeit ihres Handelns einher. Ist Erstere nicht gegeben, sind Ereignisse möglich wie die unerwartete Ankunft Jean-Claude Junckers, der in diesem Narrativ in fast schon religiöser Manier in einem bestimmten zeitlichen Rahmen seine Mission zu erfüllen hat. Seine Einführung steht an dieser Stelle nicht nur für die Periodizität der Arbeit der Europäischen Kommission, sondern darüber hinaus für eine personifizierte inhaltliche Prägung. Die institutionellen Diskontinuitäten ermöglichen und stabilisieren die Machtposition einer*s Kommissionspräsident*in, da die rotierenden Mitarbeitenden keine eigene Machtposition innerhalb der Institution aufbauen können. Die Macht der*s Präsident*in dient nicht nur der Positionssicherung innerhalb der Kommission, sondern auch gegenüber dem Parlament, dem legislativen Organ der Europäischen Union. So kann sich die Kommission wie eine Regierung verhalten, was durch innerinstitutionelle Regelungen befördert wird, die eine kontinuierliche und

zielgerichtete Bearbeitung von Themen verhindern. Als Effekt entwickeln sich Aushandlungsprozesse nur wenig, sondern beinhalten immer wieder die gleichen Widerstände. Dies trägt auch dazu bei, die bestehenden Machtverhältnisse zwischen den Akteur*innen zu verfestigen und unangreifbar zu machen.

Als Folge dieser rechtlichen und innerinstitutionellen Aspekte kommt es zu einer Beliebigkeit der Auseinandersetzung mit Themen. Das komplexe Phänomen Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen, in dem sich EU-Freizügigkeitsrecht und nationales Sozialrecht verschränken, wird selten thematisiert. Hierzu argumentieren einige Positionen, dass mit der Verordnung über die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme (VO 883/2004) bereits in ausreichendem Maß EU-europäisch reguliert sei. Die Verordnung und die dazugehörige Durchführungsverordnung werden als Instrumente gelesen, mit deren Hilfe die sozialen Probleme, die aus dem inner-EU-europäischen Migrationsregime resultieren, eingedämmt werden können. Andere Akteur*innen argumentieren mit den verschiedenen Verantwortungsbereichen, nach denen Sozialpolitik in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gehöre, die EU keine Handlungsmacht habe. Wiederum andere bezweifeln dies. Charlotte, Mitarbeiterin einer EU-europäischen Beratungsinstitution, vermutet strukturelle Ursachen des Problems, weshalb es eine EU-europäische Dimension habe: „This [homelessness] is really an exceptional item […], it is of the member states competency, but if you have 27 out of the 28 countries, that have problems with it, I think there's a logic, that there is also an European dimension." (Interview SA) Eine weitere Argumentation verweist auf die Folgen einer Bearbeitung dieser Problematik, so dass das EU-Freizügigkeitsrecht in den Verträgen neu verhandelt werden müsste. Dies werde von niemandem gewünscht, da zu befürchten sei, dass dies im Ergebnis zu Lasten der Zuständigkeiten der EU und damit der gemeinsamen Koordination gehen würde:

> Ich glaube nicht, dass es da im Moment groß Bestrebungen gibt, an die Verträge ranzugehen. Das würde wahrscheinlich nur scheitern, weil man sich ja bei anderen Themen im Moment ja auch nicht einigen kann. Und ich glaube auch, dass, wenn man die Verträge öffnen würde, das Ergebnis eher wäre, dass der EU […] Kompetenzen […] weggenommen werden. (Interview BV)

Diese Aspekte tragen dazu bei, dass das Thema Wohnungslosigkeit allgemein und Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen im Besonderen nicht in nennenswertem Umfang auf der EU-europäischen Ebene verhandelt und bearbeitet werden kann. Als Effekt bleibt die Subalternität von Saša Piemērs aufrechterhalten. Gleichwohl ist die explizite Auseinandersetzung mit sozialpolitischen Fragestellungen auf EU-europäischer Ebene nicht zuletzt in Folge von Praktiken der Migration, wie die von Saša Piemērs, zunehmend relevanter geworden.

7.3 „Absolutely nothing in the pipeline" – Grenzen transnationaler sozialer Rechte in Europa

Für den Politikbereich der Sozialpolitik gilt vielfach das zentrale Prinzip der Subsidiarität, so dass es sich hierbei um einen Bereich geteilter Zuständigkeit handelt. Dieses Prinzip stellt eine große Herausforderung innerhalb der EU dar. Das Festhalten daran macht deutlich, dass der aus diesem Prinzip resultierende Systemwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten erwünscht ist (vgl. Übelmesser 2014: 172). Der Vertrag von Lissabon 2009 verankert sozialpolitische Kompetenzen neben dem EU-Sekundärrecht auch im Primärrecht, der Rat darf seitdem soziale Mindeststandards beschließen. Wenngleich in der Literatur festgestellt wird, dass es sich bei der EU schon immer um mehr als einen Wirtschaftszusammenschluss gehandelt habe, wird doch auch festgestellt, dass der Abbau von Barrieren zum Zweck eines grenzüberschreitenden Handels von Gütern und Dienstleistungen sowie einer freien Mobilität von Arbeit und Kapital die treibende Kraft einer EU-europäischen Sozialpolitik ist (vgl. Übelmesser 2007). So stehen Arbeitnehmer*innen im Fokus von sozialpolitischen Maßnahmen, wobei sich insbesondere juridische Aushandlungsprozesse an der Definition von „Arbeitnehmer*in" entzünden (vgl. FEANTSA: o.J.). Wie oben eingeführt, hat die EU für die Gestaltung dieses Politikbereiches mit den Jahren Soft-law-Instrumente entwickelt, mit denen sie das Ziel der Aufwärtskonvergenz zur Angleichung der Lebensverhältnisse in den Mitgliedstaaten verfolgt. Die sog. Europäische Säule sozialer Rechte ist das neueste Instrument dieser „weichen" Politik. Dieses benennt erstmals explizit das Thema Wohnungslosigkeit und erhielt im Laufe meiner Feldforschung eine größere öffentliche Aufmerksamkeit, weshalb ich es im Folgenden zur Ausarbeitung zentraler Diskurse und Politiken um soziale Rechte und Wohnungslosigkeit auf EU-europäischer Ebene in den Mittelpunkt stelle.

Bei der sog. Europäischen Säule sozialer Rechte handelt es sich um eine Erklärung aus dem Jahr 2017, die Prinzipien und soziale Rechte innerhalb der Europäischen Union verankert. Nach einem Eingreifen in das Vorwort durch den Europäischen Rat sind diese jedoch lediglich rechtsunverbindliche Absichtserklärungen und keine individuell einklagbaren Rechte: Die Säule

> enshrines 20 principles and rights that can serve a dual purpose: as a framework for checking that existing EU social legislation effectively contributes to people's well-being and creates new rights in the face of today's challenge; and as a reference for evaluating the social performance of EU member states. (EK 2017b: 14)

Der metaphorische Ausdruck „Säule", auf den sich die hier verwendete Formulierung „*enshrines*" bezieht, verweist auf eine materielle Größe, die einerseits stabil

und dauerhaft steht, andererseits jedoch starr und unflexibel ist. Die Begrifflichkeit lehnt sich an die bestehende Terminologie der konzeptionellen Fundamente der EU an: Im Vertrag von Maastricht wurde die EU als eine Dachorganisation mit drei sog. Säulen dargestellt. In diesem Narrativ bildet die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und EURATOM die erste Säule. Sie stellte den am weitesten fortgeschrittenen Bereich der europäischen Integration dar. Die zweite Säule, die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), und die dritte Säule der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (PJZS) stellen die Bereiche der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit dar. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Begrifflichkeit von den Säulen abgeschafft, da die dahinter liegenden Strukturen keine eindeutige Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und EU ermöglichten (vgl. Höreth 2020). So ist es bemerkenswert, dass die neuen sozialen Prinzipien und Rechte Jahre später, 2017, erneut als Säule dargestellt werden. Damit wird an die zentralen Bereiche vorheriger Prozesse der europäischen Integration angeknüpft und die soziale Dimension mit einer vergleichbaren Bedeutung ausgestattet. Zugleich soll auf diese Weise eine Trendwende der EU hin zu einer Sozialunion deutlich gemacht werden, ohne die zentrale Rolle der ökonomischen Dimension in Frage zu stellen. So heißt es zum Ziel der Säule sozialer Rechte bei der Europäischen Kommission: „Its aim is just as clear: ensure upward convergence in terms of sustainable economic and social performance between EU Member states.“ (EK 2017b: 14) Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik werden zwar eng, jedoch einseitig miteinander verbunden gedacht, denn Sozialpolitik soll das ökonomische Wachstum und die Beseitigung der ökonomischen Unterschiede innerhalb der EU unterstützen:

> The underlying philosophy of the Social Pillar is that of the European Commission which emerged from the 2014 European elections, under the chairmanship of Jean-Claude Juncker: economic and social performances are tightly intertwined; social policy is an investment which, in addition to improving people's lives, also improves the EU Member Sates' budgetary and economic situation and creates momentum for upward convergence between them. (dies.: 16)

Während meines Forschungsaufenthaltes in Brüssel im Februar 2018 bezogen sich verschiedenste Interviewpartner*innen auf das Instrument der Europäischen Säule sozialer Rechte und verwiesen auf Artikel 19, der die Überwindung von Wohnungslosigkeit thematisiert. Die Gesprächspartner*innen zeigten sich damit höchst zufrieden und äußerten die Hoffnung, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten dazu nun Aktivitäten ergreifen würden. So betont Helene Rudolph, dass es sich bei diesem Instrument aufgrund der Kompetenzverteilung von EU und

Mitgliedstaaten im Bereich Sozialpolitik zwar nicht um individuelle einklagbare Rechte handele, wie sein Name vermuten lässt, dennoch sei „die Säule […] eine politisch ganz hoch aufgehängte Verpflichtung, dass die EU mehr tun will und die Mitgliedsstaaten mitziehen, um die Umsetzung der sozialen Rechte zu gewährleisten. Darum geht's." (Interview HR)

Sarah von der Europäischen Kommission berichtet, dass die Formulierung der Säule schwierig war, da einige Mitgliedstaaten des Südens und des Ostens so weit weg von den Standards der nordeuropäischen Mitgliedstaaten seien, dass diese unerreichbar schienen. Letztere hätten teilweise befürchtet, dass eine Absenkung ihrer Sozialstandards drohe. Diese (west-)eurozentristische Argumentation wird häufig im Diskurs um EU-europäische Sozialpolitik wie auch um inner-EU-europäische Migration mit implizitem Bezug auf Modernisierungstheorien angeführt, denen zufolge Gesellschaften sich in einer linearen Entwicklung auf eine definierte Form von „Moderne" hin modernisieren. Zugleich wird auf diese Weise die Vorstellung von einem Europa mit einem vorbildhaften Norden und einem rückständigen Süden und Osten reproduziert. Chloé von der europäischen NGO empörte sich im Interview über die Entstehung und daran anschließende öffentliche Präsentation der Säule, da ohne die Intervention durch ihren Verband Wohnungslosigkeit keinen Eingang darin gefunden hätte:

> And I […] have been extremely opportunistic, because it was the time that […] the Social Rights Pillar, […] the draft was in the year, when we had the hight of the asylum crisis. So it was the million people in Germany entering that year and it put an enormous pressure on the sheltering system, because in many many countries there […] was not enough […] dedicated places for asylum seekers. […] it's EU law, by the way, that's EU law, the right to shelter for asylum seekers. […] also in Belgium the government pushed its responsibility to legal duty onto the homeless sector, they said you take asylum seekers first and then you take the rest of homeless people, because for asylum seekers we have to shelter them. If we don't there will be lawyers […] that will contact them and they will go to court and we will have to pay them 500€ a day, because we don't […] have […] given a shelter. […] even if it was not huge, that's a problem. I used that argument to say: But it is unacceptable that […] at the bottom end of society you push people away from shelter to deliver a […] justicable right of another target group. That […] you […] need to have a universal right to shelter. And so homelessness is mentioned in title, but […] it came afterwords. […] three things are there and the third thing is […] the right to shelter […] for homeless people. […] [T]here is some good people in the section, that […] have used that argument to get political support […] and so that's why it ended up there. (Interview CR)

In diesem Bericht ihrer Lobbystrategie übernimmt Chloé die rechtebasierte Kategorisierung von Menschen in „asylum seekers" gegenüber anderen Menschen ohne Wohnung und klagt die Grenzziehung an, die anhand der Gewährung bzw.

Verweigerung einer existenzsichernden Unterbringung vorgenommen wird. Anknüpfend an die Forderung eines universellen „right to shelter", so stellt sie es dar, wurde nachträglich die Lebenslage Wohnungslosigkeit in das Papier eingefügt. Damit macht sie deutlich, dass einklagbare Rechte eine Machtquelle in Aushandlungsprozessen darstellen, auf die sich berufen werden kann. Unabhängig davon, ob tatsächlich auf gesetzliche Grundlagen zurückgegriffen wird, also ob geflüchtete Menschen ihr Recht auf Unterbringung einklagen oder nicht, stellt allein die kommunikative Aktivierung dieser Möglichkeit eine Machtquelle dar. Zugleich lässt Chloé das *Othering* unhinterfragt, mit dem wohnungslose Menschen mit und ohne Fluchtgeschichte mithilfe von Gesetzen als spezifische Subjekte konstruiert werden.

Auch hinsichtlich künftiger Umsetzungsmaßnahmen der proklamierten Rechte zeigt sie sich skeptisch:

> But if you now look at the implementation of the Social Rights Pillar, there is nothing in the pipeline, absolutely zero in the pipeline on homelessness. There is nothing, the Commission has no intention to deliver on it. What they will say is, well, it has been proclaimed by the member states and now it's to the member states to deliver upon it. But how naive can you be that any of the member states will suddenly feel, because of the Social Rights Pillar, that they have to do better on homelessness, like it it's ridiculous. It's ridiculous, I find it, the European Commission doesn't feel itself bound by the Social Rights Pillar to do something more on homelessness. (Interview CR)

Chloé verweist auf einen Konflikt der Arbeitsteilung zwischen den Institutionen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus verweist Chloé auf die innerinstitutionellen Prozesse der Arbeitsteilung sowie die politische Frage der Prioritätensetzung hinsichtlich der zu bearbeitenden Themen. Die Europäische Säule sozialer Rechte sei ein „stumpfes Schwert", da sie zumindest im Bereich Wohnungslosigkeit weder mit Maßnahmen bzw. Ideen für Maßnahmen hinterlegt sei noch mit einem erkennbaren Willen, solche zu entwickeln. Dies deutet sie als Ausdruck der fehlenden politischen Priorisierung des sozialen Problems der Wohnungslosigkeit durch die Institutionen der EU.[5] Die Mög-

---

5 Im Sommer 2021, unterzeichneten die Sozialminister*innen der EU-Mitgliedsstaaten, Vertreter*innen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlamentes sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen als Teil der sozialen Säule die „*Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness*" Darin verpflichten sie sich, mehr Anstrengungen zu unternehmen, Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 zu beenden (vgl. Europäische Kommission 2021). Da meine Forschung zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen war, bleibt die Einordnung und kritische Würdigung dieses Instruments einer anderen Arbeit vorbehalten.

lichkeit, dass solche Maßnahmen geplant, aber noch nicht veröffentlicht sind, zieht sie nicht in Erwägung. Ähnlich wie Chloé sprechen auch andere darüber, dass Wohnungslosigkeit in offiziellen Papieren ein kaum benanntes Thema und damit auf EU-Ebene ein „non-issue" (Interview CR) ist. Einige verweisen auf ein Arbeitspapier der Europäischen Kommission „Confronting Homelessness in the European Union" aus dem Jahr 2013 (vgl. EK 2013), welches sich explizit mit Wohnungslosigkeit auseinandersetzt. Dieses sei jedoch ausschließlich auf Englisch erschienen, was die Ernsthaftigkeit der Kommission, sich mit diesem Thema fokussierter auseinanderzusetzen, in Frage stelle, so ein Referent eines deutschen Verbandes:

> Das bewirkt aber nicht nur, dass die […] Betroffenen selber es nicht lesen könnten, wir könnten ja, ja, wir könnten ja googeln und gucken, was will die EU eigentlich […] da machen, sondern auch die Menschen, die […] mit den Wohnungs- und Obdachlosen arbeiten, können es […] schwerer rezipieren, weil sie also auf jeden Fall in Deutschland gilt das, es ist auf jeden Fall nicht Standard, dass man arbeitsfähiges Englisch hat. […] Und es sind nicht nur die einzelnen Handelnden, es sind auch die Institutionen […], der Bund, die Bundesländer, die Kommunen, die Freie Wohlfahrtspflege, einzelne Vereine, die da nicht organisiert sind […], das heißt, die EU generiert da eigentlich gut zusammengefasstes Wissen, aber übersetzt es nicht in all ihre Amtssprachen und das heißt, das ist dann wieder […] die Verwertbarkeit nicht ganz so hoch. (Interview DT)

Demnach beschäftige sich die EU bzw. die Europäische Kommission durchaus mit dem Thema Wohnungslosigkeit, verhindere dann jedoch aktiv eine Verbreitung dieses Wissens. So wird Sprache als Ausschlusskriterium genutzt, um den Zugang zu Wissen und seine Nutzbarmachung zu verhindern. Zugleich wird die EU als eine von den Mitgliedstaaten entkoppelte Organisation konstruiert, deren Akteur*innen unabhängig von nationalstaatlichen Strukturen agieren. Die Beobachtung, dass wohnungslose Menschen nicht als Zielgruppe von Maßnahmen erklärt werden, auf die Chloé hinweist, stützt die These von der gezielten Verhinderung der Verbreitung von Wissen um Wohnungslosigkeit. Auf EU- und auf nationaler Ebene handele es sich um ein übliches Vorgehen, Zielgruppen zu definieren und Programme für diese zu entwickeln, wie beispielsweise die EU-Programme für die Inklusion von Rom*nja. Das fehlende Unterstützungsprogramm für wohnungslose Menschen erklärt Chloé mit der Bewertung wohnungsloser Menschen als „unwürdig":

> In all member states there [are] target groups and even at EU level there [are] target groups, but only for those that are deserving, disabled people and children, they are target groups. But for homeless[ness]/then suddenly, no, we cannot do target groups and even if we don't […] see homeless people as a target group, we see homelessness

> as a […] social problem and needs to be […] adressed, and so, I think it has this […] thing, that homeless people are undeserving. […] they will deny, of course, but I think it's very prominent in the […] European […] Commission thinking. (Interview CR)

Damit verweist sie auf den jahrhundertealten Diskurs um Wohnungslosigkeit, in dem wohnungslose Menschen je nach zugewiesener Verantwortung an ihrer Situation als der Hilfe der Gesellschaft oder des Staates wert oder eben nicht klassifiziert wurden. Zugleich deutet sie die Funktionalität dieser Figur an, sich Handlungsanforderungen zu entledigen. Schließlich orientieren sich solche Kategorisierungen und Bewertungen am Kriterium der sozialen Erwünschtheit. Auch auf nationaler Ebene gewinnt zumindest im deutschsprachigen Diskurs das Selbstverschuldungstheorem in den letzten Jahren wieder an Bedeutung, nachdem es seit den 1970er-Jahren einem komplexeren Ursachenverständnis gewichen war (vgl. Lutz/Simon 2012).

7.4 Resümee

Die ausgehend von Saša Piemērs herausgearbeiteten Aushandlungsprozesse haben Effekte für die Gestalt(en) Europas, wie für die globale Ordnung. So wird am Beispiel von Saša Piemērs deutlich, dass durch die Konstruktion von hierarchischen Verhältnissen zwischen Menschen mit und ohne Wohnung in unterschiedlichen Ausprägungen von Ein- und Ausschlüssen das „Eigene" gegenüber dem „Anderen" bestimmt wird. In besonderer Weise geschieht dies, wenn sich die Situation der Wohnungslosigkeit mit Praktiken inner-EU-europäischer Migration verbindet und sich obdachlosenfeindliche Diskriminierungen mit anderen Abwertungen überschneiden. Hierbei spielen postkoloniale Logiken eine zentrale Rolle. Im Umgang mit Obdachlosigkeit und in den Diskursen und Dynamiken um inner-EU-europäische Migration und Wohnungslosigkeit zeigen sich *Othering*-Prozesse, die in unterschiedliche Subjektkonstruktionen und „innereuropäisch[e] Ungleichheitstopographien" (Adam/Römhild et al. 2019: 8) münden. Subalternität wird hier mit zunehmender Prekarität verbunden (vgl. Castro Varela/Dhawan 2007: 18). Zugleich wird (West-)Europa als Hort der Moderne beschworen, an dem sich andere Regionen messen sollen. Auch innerhalb der Institution EU werden Visionen von Europa verhandelt, in denen es um die Aufrechterhaltung von hegemonialen Verhältnissen sowohl in globaler Perspektive als auch innerhalb Europas geht. Das soziale Problem der Obdachlosigkeit von Unionsbürger*innen wird in der EU kaum thematisiert, sondern wenn überhaupt vor allem als eine Frage der Europäisierung von Sozi-

alpolitik verhandelt. Meine Analysen zeigen, dass nicht nur auf der lokalen und nationalen Ebene, sondern auch auf EU-europäischer Ebene Sozialpolitik Teil des inner-EU-europäischen Migrationsregimes ist. Zugleich wird deutlich, dass soziale Fragen, wie die durch Saša Piemērs ausgelösten, ebenso für die EU von entscheidender Bedeutung sind: für ihren aktuellen Bestand wie für ihr Gelingen als soziale Union. Wie ich herausgearbeitet habe, können die durch die Praktiken ausgelösten Brüche innerhalb der EU allenfalls notdürftig überwunden, jedoch nicht tatsächlich bearbeitet werden, ohne das EU-Projekt in Gänze in Frage zu stellen. Die rechtlichen und politischen Logiken der EU widersetzen sich dem Lösen des Problems der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen und auch die Prozesse der Europäisierung kommen an dieser Stelle (zurzeit) an ihre Grenzen. Insgesamt, so stellt auch Lisa Riedner fest, konsolidiert sich momentan „[d]as europäische Projekt […] stärker durch seine Abgrenzung nach außen als durch eine soziale Integration im Inneren“ (Riedner 2018: 242).

Wohnungslosigkeit und die ausbleibenden Interventionen zu ihrer Überwindung verstehe ich als einen Effekt von spezifischen Politiken der EU in Verbindung mit nationalen Politiken, die zugleich die Entwicklung wirksamer Interventionen zu ihrer Überwindung verhindern. Vielmehr sind wohnungslose Unionsbürger*innen als „innere Andere“ konstitutiv für das Projekt EU in seiner aktuellen Form.

8. Zusammenfassung: Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen oder: Vom Festigen und Verschieben der Grenzen

Ausgehend von dem Phänomen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen habe ich in dieser Arbeit verschiedene Aspekte des inner-EU-europäischen Migrationsregimes herausgearbeitet. Methodisch an der praxistheoretisch ausgerichteten ethnografischen Grenzregimeanalyse orientiert, begab ich mich nach dem Prinzip „follow the conflict" an unterschiedliche Orte, um die dort stattfindenden Auseinandersetzungen in ihrer Komplexität und Widersprüchlichkeit zu analysieren sowie ihre Produktivität herauszuarbeiten. In der ethnografischen Kunstfigur Saša Piemērs habe ich meine Foschungsdaten verdichtet und an ihr meine Beobachtungen und Analysen an den unterschiedlichen Schauplätzen der Aushandlungen von Zugehörigkeit und Teilhabe verdeutlicht. Dadurch gewann ich Einblick in konkrete Auseinandersetzungen. Ergänzend zog ich Interviews mit weiteren Akteur*innen sowie relevante Veröffentlichungen hinzu und analysierte die dort sichtbar werdenden Konfliktlinien aus der Perspektive der Migration. Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen in Deutschland wurde als ein Effekt eines spezifischen inner-EU-europäischen Grenzregimes analysiert, dessen komplexe Gemengelage von Policies zu vielen Konflikten und existenziellen Notlagen führt. Humanitär motivierten Einschlüssen stehen migrationspolitisch motivierte Ausschlüsse gegenüber. Im Widerspruch zum dominanten Narrativ von Europa als einem Raum der Gleichheit und des Wohlstands entstehen dadurch vielmehr Räume großer Verletzlichkeiten, in denen spezifische Subjektpositionen hervorgebracht werden. Nicht zuletzt zeigen die Widerstandspraktiken marginalisierter Unionsbürger*innen wie Saša Piemērs eine konfliktinitiierende Handlungsmacht, mit denen sie in konkreten, oft Alltagsfragen betreffenden Auseinandersetzungen Handlungsspielräume eröffnen.

In der zu Beginn der Arbeit angeführten Feldnotiz aus der ersten von der Berliner Senatsverwaltung initiierten Strategiekonferenz der Wohnungslosenhilfe zur Entwicklung einer gesamtstädtischen Wohnungslosenstrategie kommen die unterschiedlichen Konflikte, die mit dem Phänomen verbunden sind, zum Ausdruck. Hier zeigen sich nicht nur die unterschiedlichen Akteur*innen mit ihren

Positionierungen, sondern auch ihre Annahmen und Interessen sowie die dadurch entstehenden Konflikte. Besonders deutlich tritt dort die Verrechtlichung der Situation der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen hervor. Diese steht im Zentrum des 4. Kapitels dieser Arbeit, in dem ich herausgearbeitet habe, dass nicht nur die kommunale und die nationale Ebene sondern auch die EU-Ebene von zentraler Bedeutung sind. An der geschilderten Auseinandersetzung um eine ordnungsrechtliche Unterbringung als Maßnahme der Gefahrenabwehr und des Schutzes von Leib und Leben von Saša Piemērs wurde verdeutlicht, dass auch kommunale Ordnungsbehörden Akteurinnen der inner-EU-europäischen Migrationspolitik sind. Als ein solcher kommunaler Akteur präsentierte sich auch der Staatssekretär für Inneres des Landes Berlin bei der Strategiekonferenz als er auf die rechtlichen Regelungen zur Unterscheidung von freiwilliger und unfreiwilliger Obdachlosigkeit hinwies, mit dem jeweils unterschiedliche Handlungsanforderungen an kommunale Akteur*innen verbunden seien. Außerdem

> müsse man auch verschiedene Arten von Obdachlosigkeit unterscheiden. So gebe es das 'Phänomen, ich nenne es mal, der Wanderarbeiter aus Osteuropa'. Ein weiteres seien Touristen. Ein Raunen geht durch den Raum, Unruhe macht sich breit. Neben mir höre ich eine Stimme: 'So ein Quatsch, dass der sich traut, vor Fachpublikum so zu reden. (Feldnotizen 10.01.2018)

Das Raunen und der Kommentar neben mir aus dem Publikum verweisen auf unterschiedliche Meinungen und Perspektiven wie auch auf unterschiedliche Positionierungen der Akteur*innen zueinander. Wie ich in den Kapiteln 4 und 7 ausgeführt habe, sind diese Konflikte eng mit den Ein- und Ausschlüssen des nationalen Sozialrechtes verbunden, welches ein zentraler Mechanismus ist, um inner-EU-europäische Migration zu regulieren. Andererseits sind die rechtlichen Regelungen des Sozialstaates eng mit den rechtlichen Regelungen der EU-Ebene verbunden, da die EU-Freizügigkeit die Grundlage für inner-EU-europäische Migration ist. Die dadurch ermöglichten Migrationsbewegungen fordern andererseits die nationalstaatlichen Grenzziehungen in der EU heraus. So ist im Falle unzureichender Einkommenssicherung das inner-EU-europäische mit dem nationalen Grenzregime verknüpft. Dieses greift auf das nationale Sozialrecht zurück, um einen Ausschluss von Unionsbürger*innen zu bewirken, da in Folge der Unionsbürger*innenschaft ausländerrechtliche Regelungen nur noch in Ausnahmefällen greifen. Während ein Bezirksbürgermeister seine restriktive Politik explizit mit dem Ziel der Migrationsregulierung erläutert, verweist die Sozialsenatorin des Landes Berlin auf bestehende Handlungsspielräume innerhalb dieses Migrationsregimes: „Einen Dissens haben wir, ja, wir brauchen in Berlin eine abgestimmte Linie. Ich will mich nicht an dem schlechtesten Stand bundesweit

orientieren aus Angst, dass dann alle kommen." (Feldnotizen 10.01.2018). Und auch die Begleitung von Saša Piemērs zeigt nicht nur das Geflecht aus unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen, die das Phänomen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen hervorbringen, sondern auch wie diese Regelungen in bürokratische Praktiken des Verwaltungshandelns übersetzt werden. Dadurch entstehen andererseits auch Handlungsspielräume sowohl für Saša Piemērs als auch für die *street-level bureaucrats*. Diese Spielräume produzieren Restriktionen ebenso wie sie neue und zum Teil kurzzeitige Bündnisse ermöglichen. Saša Piemērs wird in diesem Migrationsregime zum Experten für das Navigieren durch das verrechtlichte Feld. Das Resultat ist schließlich nicht der vollständige Ausschluss aus dem nationalstaatlichen System, sondern vielmehr eine differenzielle Inklusion der Unionsbürger*innen als „innere Andere".

Wie an der Feldnotiz zur ersten Strategiekonferenz auch deutlich wird, ist ein breites Akteur*innennetzwerk in die Aushandlungen um das Phänomen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen in Berlin involviert. In der näheren Betrachtung dieser Netzwerke zeigte sich, dass Versuche, Migration zu regulieren, keineswegs nur in von staatlichen Akteur*innen dominierten Räumen stattfinden. So stellen das Feld der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen (vgl. Kapitel 5), wie auch das Hilfesystem der Wohnungslosenhilfe Schauplätze der Aushandlung von inner-EU-europäischen Ein- und Ausschlüssen dar (vgl. Kapitel 6). Die medizinischen Notfallhilfen für wohnungslose Menschen sind nicht einfach nur ein Ort medizinischer Versorgung, sie sind vielmehr auch ein umkämpftes Feld, in dem humanitäre Einschlüsse und migrationspolitische Ausschlüsse verhandelt werden. Wie am Beispiel der Ereignisse in Berlin deutlich wurde, bringen wohnungslose Unionsbürger*innen mit ihren eigensinnigen und widerständigen Praktiken der Migration dieses Aushandlungsfeld mit hervor. Dennoch werden diese innerhalb des sozialarbeiterischen Handlungsfeldes der Wohnungslosenhilfe kaum als Akteur*innen wahrgenommen. Die beteiligten institutionellen Akteur*innen des Hilfesystems sind vielmehr stark mit sich selbst und ihren Positionierungen zueinander befasst. Im Hilfesystem wird nur selten der Zusammenhang von Sozialleistungen und Zugang zu medizinischer Versorgung kritisiert, ebenso wenig wird die migrationspolitische Dimension der Ausschlüsse auf bundesgesetzlicher und auf kommunalpolitischer Ebene thematisiert. Saša Piemērs wird ausschließlich auf der Mikroebene ihres*seines individuellen Versorgungsbedarfes wahrgenommen und als solche*r zu einem spezifischen handlungsunfähigen Subjekt als Adressat*in humanitärer Nothilfen und migrationspolitischer Maßnahmen gemacht. Wie ich deutlich gemacht habe, materialisieren sich in den Praktiken dieser Nothilfen schließlich auch

humanistische Visionen, welche Subjekte „versorgbar" und damit als Teil was für einer Gesellschaft anerkannt werden. Saša Piemērs' Positionierung als Patient „zweiter Klasse" und ihre*seine daraus resultierende schlechtere Versorgung werden in dieser Versorgungshierarchie stabilisiert. Die Sprachlosigkeit, die in bemerkenswerter Weise zu diesem Thema im Feld herrscht und zum Teil strategisch eingesetzt wird, trägt nicht zuletzt dazu bei, bestehende Machtverhältnisse zu stabilisieren. Während prinzipiell auch denkbar wäre, sich insbesondere als zivilgesellschaftliche*r Akteur*in in aktivistischer Weise mit den Praktiken der Migration als verändernder Kraft zu verbünden, wird diese Kraft vielmehr durch Schweigen weitgehend unsichtbar gemacht. Zugleich entstehen genau dadurch Handlungsspielräume, allerdings in erster Linie lediglich auf der Mikroebene.

In Kapitel 6 führte mich Saša Piemērs in das Hilfesystem und in konkrete Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Dabei wurde deutlich, dass in sog. niedrigschwelligen Einrichtungen, die als leicht zugängliche Unterstützungsangebote konzipiert sind und aus diesem Grund nur wenigen (sichtbaren) Regulationen unterliegen, gleichwohl Ausgrenzungen stattfinden. Wie meine Feldforschung zeigt, werden auch in der Wohnungslosenhilfe weniger grundsätzliche Ein- und Ausschlüsse vorgenommen, vielmehr wird eine graduelle Unterscheidung von „drinnen" und „draußen" vorgenommen. In der alltäglichen Arbeit in diesen Einrichtungen wird ein fein abgestuftes System der Teilhabehierarchie hervorgebracht. Ökonomische, sicherheitspolitische und moralisch-normative Argumentationen sind hierfür zentral. Besonders deutlich zeigt sich dies an der Umsetzung des EU-Förderprogramms FEAD in Deutschland, das zwar als eine Inklusionsmaßnahme in den deutschen Sozialstaat gelesen werden kann, diesen Ansatz jedoch nur sehr begrenzt verfolgt und die Migrant*innen letztlich in einer prekären Position hält. Doch entstehen auch hierin Handlungsspielräume für einzelne Akteur*innen, die in unterschiedlicher Weise ausgefüllt werden. Wie ich gezeigt habe, werden auch Sozialarbeiter*innen und Mitarbeiter*innen in FEAD-Projekten zu Akteur*innen des inner-EU-europäischen Grenzregimes.

Im 7. Kapitel schließlich führte mich Saša Piemērs explizit auf die Suche nach „Europa". Entgegen der Narrative von Europa als einem Ort der Moderne und der Gleichheit verweist meine Analyse auf Europa sowohl als einen imaginativen Aushandlungsraum als auch als einen konkreten politischen Ort, an dem Machtverhältnisse verhandelt werden. Die Figur des homogenen, modernen Europas dient nicht nur der Konstitution einer spezifischen globalen Ordnung, sondern auch der Stabilisierung seiner aktuellen internen Kräfteverhältnisse, die jeweils von postkolonialen Logiken und spezifischen Othering-Prozessen geprägt sind. An der Figur von Saša Piemērs habe ich deutlich gemacht habe,

wie sich in den Subjektkonstruktionen innerhalb der Aushandlungsprozesse um Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen antiziganistischer und antislawistischer Rassismus mit Obdachlosenfeindlichkeit bzw. Klassismus verschränken. Zudem verweist Saša Piemērs mit ihrer*seiner Situation der Wohnungslosigkeit auf die zentrale Ambivalenz, die mit der Freizügigkeit dem politischen Projekt EU eingeschrieben ist. Darin sind nicht zuletzt den Prozessen der Europäisierung (mindestens) hinsichtlich transnationaler sozialer Rechte aktuell Grenzen gesetzt. Folglich läuft auch der Verweis auf das EU-Freizügigkeitsrecht, wie ihn u.a. die Sozialsenatorin bei der ersten Berliner Strategiekonferenz der Wohnungslosenhilfe anbringt, letztlich ins Leere. Vielmehr werden, solange der EU-Freizügigkeit nicht auch umfassende transnationale soziale Rechte an die Seite gestellt werden, immer wieder Unionsbürger*innen auch wohnungslos werden. Insofern ist das Phänomen der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen Teil des EU-europäischen Grenzregimes und die Institution EU ohne diese spezifischen Ein- und Ausschlüsse in ihrer aktuellen Form nicht denkbar. Dementsprechend stehen die rechtlichen und politischen Logiken der EU einer Lösung des Problems der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen entgegen.

Wie meine Forschung deutlich macht, sind Sozialarbeiter*innen in diese komplexen Kräfteverhältnisse involvierte Akteur*innen. Bemerkenswert ist hierbei, dass Soziale Arbeit in meinem Forschungsfeld weitestgehend abwesend ist – mit Ausnahme des konkreten Handlungsfeldes der Wohnungslosenhilfe. An weiteren Aushandlungsprozessen beteiligt sie sich kaum bzw. ist sie nicht als Profession erkennbar.[1] Darüber hinaus ist der Fokus der sozialarbeiterischen Interventionen bemerkenswert, der überwiegend auf der Einzelfallarbeit liegt und die darüber hinaus gehenden Strukturen und Zusammenhänge weitestgehend nicht infrage stellt noch alternative Handlungsansätze entwickelt. Im Folgenden vertiefe ich diese Perspektive und kehre dafür erneut zu meinem Forschungsmaterial zurück.

Im Anschluss an die Begleitung von Saša Piemērs zum Sozialamt, berichtet Iulia von ihren Erfahrungen und dem Ergebnis dieses langen Behördentags im Rahmen einer kollegialen Fallbesprechung. Mehrmals habe ich im Laufe mei-

---

1 Seit vielen Jahren wird innerhalb der Sozialen Arbeit eine Debatte um die Frage geführt, ob Soziale Arbeit eine lediglich die Anweisungen anderer ausführende Disziplin oder eine Profession mit der Möglichkeit der Selbstmandatierung ist. Ich verstehe Soziale Arbeit als eine Profession, gehe jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht näher auf die Debatte und die Positionen ein. Weiterführend sei vielmehr auf Gahleitner, Effinger et al. (2010) und Staub-Bernasconi (2018) verwiesen.

ner Feldforschung an solchen Formaten teilgenommen, bei denen individuelle Lebenslagen vorgestellt und im Kreis der Fachkolleg*innen diskutiert wurden. Die in der Feldnotiz genannten Frauen arbeiteten in einem Beratungsprojekt für wohnungslose Menschen, insbesondere Unionsbürger*innen in Berlin. Während Katha, Clara, Klaudia und Iulia schon eine Weile an anderer Stelle zusammengearbeitet haben und jeweils ausschließlich dort tätig sind, arbeitet Magda teilweise noch in einer anderen Einrichtung und bildet erst seit Kurzem mit den anderen ein Team. Katha, Magda und Clara haben Soziale Arbeit studiert, die anderen beiden haben als Quereinsteiger*innen ihre Tätigkeit im Projekt begonnen. Bei diesem Treffen nun nimmt die Fallberatung eine interessante Wendung:

> Iulia beginnt von Saša Piemērs zu erzählen und fragt abschließend in die Runde: 'Können wir etwas für ihn machen? Arbeiten kann er nicht.' Die Idee, eine ASOG-Unterbringung, ggf. gerichtlich, mit ihm zu erstreiten, kommt auf, denn 'zu verlieren hat er nichts', wie Clara sagt. Schließlich wirft Magda ein: 'Das ist ungerecht. Er hat Geld, andere haben nichts.'
> Und dann fragt sie: 'Wie entscheidet ihr, wer wie viel Hilfe bekommt?' Es entwickelt sich ein Gespräch zu diesen Fragen, in dem recht schnell deutlich wird, dass Klaudia, Clara und ihre Vorgesetzte Katha sich hinsichtlich der Antwort einig sind. So sagt Clara: 'Es ist nicht meine Entscheidung, ob die Menschen Hilfe bekommen sollten oder nicht.' Daraufhin Magda: 'Ich will die Zeit [den] Leut[en], die [nix] haben [...], schenken. Den anderen helfe ich auch, aber wenig, dann können oder müssen andere das machen, also der Betreuer oder das Jobcenter.' Clara, Klaudia und Iulia sind sich einig, dass es in erster Linie darum geht, was die Menschen wollen.
> Nachdem sie eine ganze Weile zugehört hat, beschreibt Katha ihre Haltung und die ihrer Kolleg*innen: 'Wir sehen das ganz pragmatisch. Wir sind für die Menschen da, die auf der Straße leben. Egal ob mit oder ohne Geld, Flaschen sammeln oder Hartz IV bekommen. Wir versuchen, so wenig moralisch wie möglich zu sein. Wir schauen nach den Möglichkeiten, etwas zu tun.' Magda wirft ein: 'Das stimmt. Nur ich bin alleine in [ANDERE EINRICHTUNG] und kann nicht allen helfen. Dann helfe ich lieber den Menschen, die nichts haben.' (Feldnotizen 27.06.2017)

An diesem Gesprächsausschnitt wird nicht nur deutlich wie unterschiedliche Sprecher*innenpositionen ausgehandelt werden, sondern es kommt auch das Ringen um konkrete Lösungsstrategien für einzelne Personen in problematischen Situationen wie Saša Piemērs explizit zur Sprache. Bemerkenswert erscheint mir die Unterschiedlichkeit der Lösungsansätze bei der Frage danach, welche Lebenssituation in Anbetracht begrenzter Ressourcen wie intensiv mit einer*m Klient*in bearbeitet wird. Auch hier sind ökonomische und moralische Argumentationen wirksam. So folgt die von Magda vorgeschlagene Herangehensweise einer moralischen Ökonomie, wohingegen Katha in der Darstellung ihrer Haltung moralische Bewertungen explizit so weit wie möglich ausschließt. So

deuten sich hier unterschiedliche Umgänge mit dem Begriff „Soziale Arbeit" an. Wie in dieser Situation konnte ich auch an anderer Stelle im Laufe meiner Feldforschung beobachten, dass Soziale Arbeit im Kontext Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen insbesondere auf der lokalen Ebene in Form von Beratung, Verteilung, Unterstützung etc. in Erscheinung tritt. Dies gilt für den Bereich der sog. niedrigschwelligen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, der in dieser Arbeit zentral ist (vgl. Kapitel 6) ähnlich, wie für andere Bereiche der Wohnungslosenhilfe.

Wie an dieser und anderen bereits zitierten Situationen deutlich wird, erleben sich Sozialarbeiter*innen immer wieder in einem Spannungsfeld von Überforderungsgefühlen u.a. aufgrund zu geringer verfügbarer Ressourcen in Anbetracht des Bedarfes an individueller Hilfe und Lösungsstrategien. Sie entwickeln unterschiedliche Lösungsentwürfe, die ich als unterschiedliche Spielarten der Strategie einer Rationierung und Priorisierung des Lösungsbedarfes in quantitativer Hinsicht begreife. Hierbei werden auf unterschiedliche Art und Weisen Ausgrenzungen von Personen aus dem Hilfeangebot vorgenommen, wie bspw. im Rahmen der sog. „Integrationstage", die ich in Kapitel 6 genauer betrachtet habe. Einer anderen Spielart folgt Magda, wenn sie argumentiert, dass sie „lieber den Menschen [hilft], die nichts haben." Sie grenzt andere Menschen laut ihrer Aussage nicht komplett aus, doch erhielten diese weniger Hilfe, da sie noch auf weitere Unterstützungsquellen zugreifen könnten. Eine weitere Spielart dieser Strategie ist es, auf eine erneute Migrationsbewegung der Unionsbürger*innen hinzuwirken. Dies wird zumeist unter dem Begriff „Rückführung" verhandelt und meint die aktive Unterstützung einer Migrationsbewegung in die „Heimatländer" bis hin zu einer Erzwingung. Dies ist ein zentraler Bestandteil der Debatten um den Umgang mit Situationen der Obdachlosigkeit von Unionsbürger*innen, in der sich insbesondere in Berlin der grüne Bezirksbürgermeister von Berlin-Mitte öffentlichkeitswirksam hervorgetan hat: „Wir möchten da, dass die Menschen zurückkehren in ihre Länder, aber natürlich muss man sich auch überlegen, was ist, wenn die nicht gehen wollen, wenn die sagen, vielen Dank, aber ich bleibe hier, weil es geht mir hier besser, ich glaube dann kann staatliches Handeln noch nicht aufhören und dann muss man auch Menschen gegebenenfalls nötigen, Deutschland zu verlassen" (DLF 08.11.2017).

Deutlich zeigt sich hier der repressive Gehalt des methodologischen Nationalismus', nach dem der migrationsregulierende Staat im Zweifel auch Gewalt anwendet, um soziale Probleme aus seinem Blickfeld zu bringen. Der Bezirksbürgermeister folgt dieser Logik und greift zugleich auf die Strategie der Individualisierung der sozialen Notlage zurück, um seine die Ordnung wiederherstellende

Maßnahme zu begründen. Wissend um das Freizügigkeitsrecht, welches auch bei begründeter Ausweisung eine sofortige erneute Einreise ermöglicht, handelt es sich bei dieser Positionierung in erster Linie „nur" um einen symbolpolitischen Akt. Gleichwohl bleibt es nicht bei der symbolischen Bedeutung solcher Positionierungen, sondern sie wirken bis in das konkrete Handeln von Sozialarbeiter*innen hinein. So gibt Magda Saša Piemērs folgenden Rat, bevor dieser Iulia kennenlernt:

> 'Ich rate Ihnen von ganzem Herzen, fahren Sie zurück und klären Sie Ihre Sachen.' Und: 'Ihre Vorstellungen, was Sie wollen, ist nicht real.' Daraufhin sagt er, dass wir doch in der EU leben würden. Sie erklärt ihm, dass es dennoch Unterschiede gebe und er 'nicht gleiche Rechte wie Deutsche habe.' (Feldnotizen 26.10.2016)

Magda greift hier auf dieselbe Spielart der Strategie Reduzierung zurück, begründet sie jedoch auf andere Weise. Einerseits argumentiert sie mit Rechten und wechselt andererseits auf die Beziehungsebene und lädt ihre Einschätzung moralisch auf, wenn sie „von ganzem Herzen" kommt. Als Effekt der Strategie der Rationierung werden die als zu viel und/oder zu kompliziert wahrgenommenen Menschen „ver-andert" und als passive, unmündige und in ihrer bloßen Existenz störende Subjekte konstruiert. Zugleich wird damit versucht, die imaginierte „gute" Ordnung (wieder)herzustellen, in der Menschen zum einen zu einem „Heimatland" gehören und zum anderen Obdachlosigkeit ein Störfaktor ist, der nicht beseitigt werden kann und deshalb zumindest unsichtbar gemacht werden muss, indem es in ein Außen verlagert wird. Nicht zuletzt dient diese Strategie der Wiederherstellung von eigener Handlungsfähigkeit, indem zumindest die Situation im eigenen Sinn gedeutet wird.

Doch entwickeln Menschen auch Gegenstrategien, um sich diesen Regulierungsbemühungen zu entziehen. Wie ich in den vorangegangenen Kapiteln aufgezeigt habe, sind daran auch Sozialarbeiter*innen beteiligt. In den geschilderten Episoden wird deutlich, dass auch die Profession Soziale Arbeit auf sehr unterschiedliche Weise in diesem Feld in Handeln übersetzt wird. Insbesondere das konkrete sozialarbeiterische Handeln gegenüber wohnungslosen Menschen, aber auch Organisationen Sozialer Arbeit sowie die (wohlfahrtsverbandliche) Lobbyarbeit befinden sich in einem Spannungsfeld zwischen einer Finanzierung der Arbeit im Rahmen nationalstaatlich geregelter Verantwortlichkeiten und professionell begründeten Handlungsnotwendigkeiten. Infolge des Subsidiaritätsgebotes in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot werden die meisten Regelangebote Sozialer Arbeit überwiegend durch staatliche Gelder finanziert. Daraus entstehen Konkurrenzen unterschiedlicher Organisationen um begrenzte finanzielle Ressourcen. Organisationen Sozialer Arbeit richten ihr Handeln also nicht nur nach den Erfordernissen ihrer Aufgaben, sondern sie achten ebenso

auf ihre Interessen als Organisation. Deutlich wurde dies an den Aushandlungsprozessen um die medizinische Versorgung wohnungsloser Menschen in Berlin (vgl. Kapitel 5). Deutlich wird dies aber auch dann, wenn bspw. ein leitender Mitarbeiter einer Trägerorganisation seinen Mitarbeiter*innen sagt, sie sollten nicht so politisch aktiv sein, sondern sich auf die konkrete Fallarbeit konzentrieren. Oder auch dann, wenn ausgewählte Formulierungen in einem Entwurf zu einem Positionspapier eines Wohlfahrtsverbandes mit dem Hinweis auf eine notwendige „Anschlussfähigkeit" abgeschwächt umformuliert werden sollen. Beides habe ich in meiner beruflichen Praxis als Sozialarbeiterin selbst erfahren. Andererseits beinhaltet dieses Verhältnis von Staat und Wohlfahrt eine gegenseitige Angewiesenheit und Abhängigkeit. Auf diese wird immer wieder auch rekurriert, um sie für eigene Interessen nutzbar zu machen.

Wie das Beispiel der Arztpraxis zeigt (vgl. Kapitel 5), handelt es sich hierbei um komplexe Machtverhältnisse, die jeweils im Einzelnen verstanden werden müssen, um sie tatsächlich konkret nutzbar zu machen. Erstaunlich ist, dass solche Analysen im Feld nur selten zu finden sind. Vielmehr wirkt es so, als herrsche eine Art „Schockstarre", in der zwar durchaus Wissen über die komplexe Gemengelage und die Ursachen der Obdachlosigkeit von Unionsbürger*innen in Deutschland sowie ihre politischen Hintergründe vorhanden ist, jedoch keine tatsächlichen Lösungsstrategien entwickelt und/oder durchgeführt werden können. Möglicherweise handelt es sich hierbei jedoch auch um ein gewolltes Nicht-Handeln in Anbetracht der komplexen Kräfteverhältnisse und der materiellen Abhängigkeitsbeziehungen, in denen sich die Mehrheit der Organisationen der Wohnungslosenhilfe befindet. Dabei könnte die Profession Soziale Arbeit genau an dieser Stelle Handlungsmöglichkeiten eröffnen. An anderer Stelle habe ich mit Bezug auf das Systemtheoretische Paradigma Sozialer Arbeit und die „Zürcher Schule" herausgearbeitet, dass eine Lösung des sozialen Problems der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen möglich ist, wenn sie auf verschiedenen gesellschaftlichen Niveaus ansetzt (vgl. Reichenbach 2016).

Wenn Obdachlosigkeit von Unionsbürger*innen also ein lösbares soziales Problem ist, dann ist es umso erstaunlicher, dass eine nachhaltige Problembearbeitung und -lösung bisher insbesondere in verschiedenen kleineren lokalen Initiativen stecken geblieben ist. Zwar wird das Problem inzwischen von verschiedenen Akteur*innen immer wieder einmal aufgegriffen und thematisiert, doch entspringen Initiativen zur nachhaltigen Lösung letztlich vielfach aktivistischen Initiativen der Selbstorganisation von wohnungslosen Unionsbürger*innen, Vereinen und linken Aktivist*innen vor Ort (vgl. bspw. Riedner 2018). Die Aktivitäten von Sozialarbeiter*innen innerhalb der Freien Wohlfahrtspflege

hingegen, die die Mehrheit der Sozialen Arbeit ausmacht, beschränken sich weitgehend auf personenbezogene Einzelfallarbeit, wie in den einzelnen Kapiteln dieser Arbeit deutlich wurde. Dieses Phänomen ist ebenfalls aus anderen Handlungsfeldern Sozialer Arbeit bekannt. Möglicherweise ist es diese Überforderung aufgrund der Komplexität der Probleme und der fehlenden eigenen Analysen, die die Eigeninitiative der Sozialen Arbeit nicht nur innerhalb der Freien Wohlfahrtspflege begrenzt und ihr die Rolle der lediglich ausführenden oder der auf der Einzelfallebene humanitär intervenierenden Akteurin zuschreibt. Möglicherweise ist es aber auch das Abbild der Selbstzuschreibung einer marginalen Rolle von Sozialarbeiter*innen, wie sie sich beispielsweise auch in dem Hinweis meines ehemaligen Vorgesetzten verbirgt, der darauf verwies, sich in der alltäglichen Arbeit auf die Enzelfallarbeit zu beschränken, ohne die gesellschaftlichen und politischen Zusammenhänge genauer in den Blick zu nehmen. Die Machtverhältnisse, deren Akteur*innen auch Sozialarbeiter*innen sind und die sie mitkonstituieren, bleiben damit unverstanden und unkritisiert. Vielmehr wird eine Art psychologische Entlastung vorgenommen, indem versucht wird, die vordergründigen und am wenigsten flexiblen Bedürfnisse zu befriedigen. Die komplexe Gemengelage der Kräfteverhältnisse hingegen, in der neben vielen anderen Akteur*innen auch wohnungslose Unionsbürger*innen und Sozialarbeiter*innen der Wohnungslosenhilfe verwoben sind, wird hingegen nicht reflektiert und die eigene Position darin auch nicht hinterfragt. Wohnungslose Unionsbürger*innen werden zwar im Einzelfall möglicherweise handlungsfähiger, doch zugleich werden sie im Rahmen der bestehenden Strukturen in Abhängigkeit gehalten, wie am Beispiel der FEAD-Projekte deutlich wurde (vgl. Kapitel 6). Aus meiner professionellen Sicht als Sozialarbeiterin ist dies ein empörender Zustand, da deutlich wird, dass in den aktuellen Verhältnissen eine Problemlösung offensichtlich nicht gewollt ist und stattdessen vielmehr ein System der Ungleichheit und des Unrechts aufrechterhalten wird. In diesem System werden wohnungslose Unionsbürger*innen im Rahmen von sog. Hilfeangeboten neu und „verandernd" konstruiert, weitestgehend ohne sie in ihrer individuellen Subjektgeschichte neben ihrem migrantisch-Werden wahrzunehmen. Darüber hinausgehend schließe ich daraus, dass die Situation der Wohnungslosigkeit von Unionsbürger*innen nicht nur – möglicherweise unbewusst – gewollt ist, sondern dass der Umgang insbesondere der Sozialen Arbeit damit vielmehr einer – vermutlich ebenfalls unbewussten – Überzeugung folgt, mobil gewordenes Zusammenleben so bestmöglich zu organisieren.

So löst bei mir auch die nur wenig ausgeprägte Suche nach alternativen Handlungsmöglichkeiten der Sozialen Arbeit im Feld Empörung aus. Abgesehen von

der praktischen Handlungsebene der Unterstützung konkreter wohnungsloser Unionsbürger*innen ist sie auf den anderen gesellschaftspolitischen Ebenen nur wenig aktiv. An der Schnittstelle von inner-EU-europäischer Migration und Wohnungslosigkeit ist die juristische Profession sichtbarer und streitbarer. Dies mag einerseits in den bestehenden Herrschaftsverhältnissen dieses Feldes begründet liegen, andererseits auch eine kontextunabhängige Hierarchie zwischen den Disziplinen widerspiegeln. Als Folge scheint es, als reagiere die Soziale Arbeit auf die Verhältnisse, anstatt diese zu gestalten, wie ein Verbandsvertreter im Interview metaphorisch formulierte: „Es gibt ja viele Felder, wo sich die Wohlfahrtspflege positionieren könnte, aber sich eher nicht positioniert, ne. [...] Sie bleibt dann letzten Endes doch Soziale Arbeit und läuft dem Lazarettwagen hinterher" (Interview UT). Doch greift es zu kurz, das (explizit) sozialarbeiterisch begründete Handeln an der Schnittstelle von inner-EU-europäischer Migration und Wohnungslosigkeit ausschließlich als passive Reaktion auf bestehende Verhältnisse zu bewerten. Vielmehr lese ich eine solche Soziale Arbeit durchaus auch als aktive Akteur*in eines spezifischen inner-EU-europäischen Grenzregimes, in dem sie sich innerhalb der neoliberalen gesellschaftlichen Verhältnisse und Logiken positioniert, die Isabell Lorey als Regieren durch Prekarisierung herausgearbeitet hat (vgl. Lorey 2015; vgl. Kapitel 6). Die Beschränkung auf die Mikroebene kann vor dem Hintergrund des Abhängigkeitsverhältnisses von finanzierenden staatlichen Organisationen, in denen sich insbesondere die wohlfahrtsverbandlich organisierte Soziale Arbeit befindet, erklärt werden. Diese begrenzt einerseits die Handlungsmöglichkeiten der zuwendungsempfangenden Organisationen, andererseits zeigt das Beispiel der Arztpraxis, dass durchaus alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt werden können (vgl. Kapitel 5). So kann die Beschränkung auf die Mikroebene letztlich als Entscheidung für eine weitgehend „entpolitisierte" Soziale Arbeit verstanden werden, nicht zuletzt, um sich selbst und die eigene Organisationsstruktur zu sichern. Dieses Spannungsverhältnis zwischen den Finanziers und den Adressat*innen sozialarbeiterischer Intervention, welches unter dem Begriff „Doppelmandat" gefasst wird, prägt die Soziale Arbeit seit ihrer Institutionalisierung.[2]

2 Um diese häufig dadurch hervorgebrachte Handlungsunfähigkeit oder auch ungenügende Lösung sozialer Probleme zu überwinden, erweiterte Silvia Staub-Bernasconi das Doppelmandat zum Tripelmandat und definierte Bewertungswissen wie Menschenrechte und den Ethikkodex der Sozialen Arbeit als drittes Mandat der Sozialen Arbeit. Dieses mache die Soziale Arbeit unabhängig von den anderen beiden Mandaten und sie folglich zu einer Profession (vgl. Staub-Bernasconi 2018).

Doch löst die Analyse der Aushandlungsprozesse um inner-EU-europäische Migration und Teilhabe nicht nur Empörung aus, sondern legt auch bisher weitestgehend nur wenig berücksichtigte Handlungsansätze frei und nährt damit die Hoffnung auf eine Veränderung der Verhältnisse. So zeigt diese Arbeit, dass sowohl Sozialarbeiter*innen als auch wohnungslose Unionsbürger*innen Teil des EU-europäischen Grenzregimes sind, beide Akteur*innengruppen sich jedoch innerhalb dieser komplexen Verhältnisse Handlungsoptionen erschließen könn(t)en, um sehr begrenzte Handlungsspielräume auszuweiten und die Grenzen, Definitionen und Subjektkonstruktionen gesellschaftlicher Teilhabe zu verschieben.

In Bezug auf die Soziale Arbeit wird deutlich, dass die Bearbeitung von Einzelfällen notwendig ist, kollektive Erfahrungen damit jedoch nicht erfasst werden können. Wie meine Forschung zeigt, gelingt es Sozialarbeiter*innen mit dem Fokus auf die Mikroebene (bisher) nicht, aus der Zusammenschau vieler Einzelfälle Strukturen und Mechanismen des Ein- und Ausschlusses zu erkennen und dementsprechende Interventionen zur Veränderung dieser Strukturen zu entwickeln. Zugleich zeigt sich auch, dass in der Einzelfallunterstützung weniger regulierte Räume geschaffen werden können und darin immer auch das Potential angelegt ist, zu einer Veränderung der Kräfteverhältnisse beizutragen. So trägt die Unterstützung von Saša Piemērs bei der Nutzung der Beschwerde- und Klagemöglichkeiten innerhalb des Rechtssystems auch zur Veränderung des bestehenden Rechts und der Rechtsprechung bei. Wenngleich eine solche Veränderung von Gesetzen keiner „glatt[en] Linearität in Richtung mehr Gerechtigkeit" (Castro Varela 2011: 57) folgt, deutet sich hierin doch eine mögliche Strategie von Sozialarbeiter*innen zur Veränderung der rechtlichen Rahmungen an (vgl. Prasad et al. 2019). Wie in den vorangegangenen Kapiteln deutlich wurde, bedarf es dazu spezifischer Fachkenntnisse und der Fähigkeit, Sachverhalte in unterschiedliche Sprachen und Praktiken zu übersetzen.

Weitere Akteur*innen an der Schnittstelle von inner-EU-europäischer Migration und Wohnungslosigkeit sind die wohnungslosen Unionsbürger*innen wie Saša Piemērs. In den vorherigen Kapiteln wurde geschildert, wie Saša Piemērs mit Hilfe unterschiedlicher Taktiken und Strategien zwischen und durch die unterschiedlichen Versuche des Regierens inner-EU-europäischer Migration navigiert. Geleitet von der Vorstellung von Europa bzw. der EU als einem Ort der Gleichheit seiner Bürger*innen und damit ihrer Gleichberechtigung, lässt Saša Piemērs sich nicht aufhalten, wenn Sozialarbeiterin Magda ihm in der folgenden Situation erklärt, dass er „zurück" fahren solle:

> Ich komme mit [Saša Piemērs] ins Gespräch. […] Wir hatten schon beim Einlass im Flur kurz miteinander gesprochen, als wir hintereinander standen. Schon da

> war mir aufgefallen, dass er Russisch und Lettisch spricht. Jetzt erzählt er mir von seiner Situation, was er will und dass er Rom sei. Ich verweise ihn auf Magda als Sozialarbeiterin. Die bittet ihn wenig später zu sich in das Zimmerchen, das nun als Beratungszimmer dient. Wenig später kommen sie dort wieder heraus und bitten mich um Übersetzungshilfe.
> Während des folgenden Gespräches fällt mir auf, dass sie wenig fragt und aufgrund sehr weniger Mimik und Gestik auf mich abweisend wirkt. Schließlich sagt sie zu ihm: 'Ich rate Ihnen von ganzem Herzen, fahren Sie zurück und klären Ihre Sachen.' Und: Ihre Vorstellung, was sie wollen, ist nicht real.' Daraufhin sagt er, dass wir doch aber in der EU leben. Sie erklärt ihm, dass es dennoch Unterschiede gebe und er nicht [die] gleich[en] Rechte wie Deutsche habe.' Ah, ok, vielen Dank' beendet der Mann das Gespräch auf Deutsch. (Feldnotizen vom 26.10.2016).

Anstatt diesem persönlichen Rat „von ganzem Herzen" von Magda zu folgen, bleibt Saša Piemērs und trifft später auf Iulia, von der er über Bekannte bereits gehört hatte. Er spricht sie an und bittet sie um Unterstützung auf dem Weg dazu, von seinen (sozialen) Rechten Gebrauch zu machen. Wie in Kapitel 4 gezeigt, gelingt ihnen dies gemeinsam.

Saša Piemērs verweist damit auf das Phänomen der Obdachlosigkeit von Unionsbürger*innen als Effekt eines spezifischen fragmentierten inner-EU-europäischen Grenzregimes, in dem durch spezifische Ein- und Ausschlüsse graduell verschiedene Positionen der (Subjekt-)Zugehörigkeit angelegt sind. Darüber hinaus stellt Saša Piemērs durch seine Situation der Wohnungslosigkeit Fragen an das inner-EU-europäische Grenzregime und seine beteiligten Akteur*innen und fordert diese zum Handeln auf.

So treibt er nicht zuletzt die Realisierung seiner Vision eines Europas der sozialen Rechte und der Gleichberechtigung voran.

Literatur

Absenger, Nadine; Blank, Florian (2015): Die Grenzen von Freizügigkeit und Solidarität – Der Ausschluss von EU-Bürgern aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende. In: WSI Mitteilungen 2015 (5), S. 355–364.

Adam, Jens; Bojadžijev, Manuela; Knecht, Michi; Lewicki, Pawel; Polat, Nurhak; Römhild, Regina; Spiekermann, Rika (2019): Europa dezentrieren: Programm und Perspektiven einer Anthropologie reflexiver Europäisierung. In: Adam, Jens; Römhild, Regina (Hg.): Europa dezentrieren. Globale Verflechtungen neu denken, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, S. 7–33.

Adam, Jens; Vonderau, Asta (2014): Formationen des Politischen. Überlegungen zu einer Anthropologie politischer Felder. In: Adam, Jens; Vonderau, Asta (Hg.): Formationen des Politischen. Anthropologie politischer Felder, Bielefeld: transcript, S. 7–32.

Adam, Jens; Vonderau, Asta (Hg.) (2014): Formationen des Politischen. Anthropologie politischer Felder, Bielefeld: transcript.

Alicke, Tina; Türk, Letitia; Holz, Gerda (2014): Neuzuwanderung in Frankfurt am Main. Vorstudie zur Situationsbeschreibung und zur strukturellen Weiterentwicklung von kommunalen Hilfen, Frankfurt a.M.: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.

Amaro Foro e V. (Hg.) (o.J.): Antiziganismus, online unter https://amaroforo.de/antiziganismus [letzter Zugriff: 25.08.2020].

Anderson, Nels (2014): The Hobo. The Sociology of the Homeless Man, Eastford: Martino Fine Books.

Apthorpe, Raymond (1997): Writing development policy and policy analysis plain or clear: On language, genre and power. In: Cris Shore und Susan Wright (Hg.): Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power, London: Routledg, S. 43–58.

August, Vincent (2018): Theorie und Praxis der Transparenz. Eine Zwischenbilanz. In: Berliner Blätter 11/76, S. 129–156.

Ayaß, Wolfgang (1986): Wanderer und Nichtsesshafte. „Gemeinschaftsfremde“ im Dritten Reich. In: Hans-Uwe Otto und Heinz Sünker (Hg.): Soziale Arbeit und Faschismus, Bielefeld, S. 361–387.

– (2007): Wohnungslose im Nationalsozialismus. Begleitheft zur Wanderausstellung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld: BAG Wohnungslosenhilfe.

BAG Gesundheit/Illegalität (2017): Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere. Arbeitspapier der Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität, Berlin.

BAG Gesundheit/Illegalität (2019): Notfallhilfe im Krankenhaus für Menschen ohne Papiere. Arbeitspapier der Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität, Berlin.

BAG Kirche und Rechtsextremismus (BAG K+R) (2018): Handreichung #7. Abwertung von Obdachlosen, online unter https://bagkr.de/wp-content/uploads/2019/02/Endfassung_BAGKR_Obdachlose_2018_web.pdf [letzter Zugriff: 21.06.2020].

Balibar, Étienne (2003): Sind wir Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen, Hamburg: Hamburger Ed.

– (2005): Europe as borderland. In: Kölnischer Kunstverein u.a. (Hg.): Projekt Migration, Köln: DuMont, S. 202–209.

Beck, Ulrich (2005): Europäisierung – Soziologie für das 21. Jahrhundert. In: APuZ (34–35), S. 3–11.

Beck, Ulrich; Grande, Edgar (2004): Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne, Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag.

– (2010): Jenseits des methodologischen Nationalismus. Außereuropäische und europäische Variationen der Zweiten Moderne. In: Soziale Welt 61, S. 187–216.

Berlit, Uwe (2016): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch. In: Deutscher Bundestag (Hg.) (2016b), S. 55–62.

Berner, Marc (2015): 'Sinnliche Ethnografie' als Fiktion und 'Augen-Ethnografie' als Praxis. Anmerkungen zum ethnografischen Wahrnehmen und Erkennen als epistemologisches Problem. In: ZQF 16. (1), S. 43–55.

Bigo, Didier (2010): Sicherheit und Immigration: Zu einer Kritik der Gouvernementalität des Unbehagens. In: Misselwitz, Margarete; Schlichte, Klaus (Hg.): Politik der Unentschiedenheit. Die internationale Politik und ihr Umgang mit Kriegsflüchtlingen, Bielefeld: transcript, S. 39–75.

Binder, Beate (2014): Troubling Policies. Gender- und queertheoretische Interventionen in die Anthropology of Policy. In: Adam/Vonderau (Hg.): Formationen des Politischen. Anthropologie politischer Felder, Bielefeld: transcript, S. 363–382.

– (2018): Rechtsmobilisierung. Zur Produktivität der Rechtsanthropologie für eine Kulturanthropologie des Politischen. In: Rolshoven, Johanna; Schneider, Ingo (Hg.): Dimensionen des Politischen. Ansprüche und Herausforderungen der Empirischen Kulturwissenschaft, Berlin: Neofelis Verlag, S. 51–61.

Birke, Peter (2020): Coesfeld und die Folgen: Arbeit und Migration in der Pandemie. Sozial.Geschichte Online, S. 1–18.

Boatcă, Manuela (2010): Multiple Europas und die interne Politik der Differenz. In: Boatcă, Manuela; Willfried Spohn (Hg.): Globale, multiple und postkoloniale Modernen, München: Rainer Hampp, S. 341–357.

Bogdal, Klaus-Michael (2011): Europa erfindet die Zigeuner, Berlin.

Bojadžijev, Manuela; Römhild, Regina (2014): Was kommt nach dem „transnational turn"? Perspektiven für eine kritische Migrationsforschung. In: Labor Migration (Hg.): Vom Rand ins Zentrum. Perspektiven einer kritischen Migrationsforschung, Berlin: Panama-Verlag, S. 10–24.

Braidotti, Rosi – im Gespräch mit Rutvica Andrijašević (2005): L'Europa non ci fa sognare/Europa lässt uns nicht träumen. In: Kölnischer Kunstverein u.a. (Hg.): Projekt Migration, Köln: DuMont, S. 760–769/832–835.

Bramley, Glen; Fitzpatrick, Suzanne (2018): Homelessness in the UK: who is most at risk? In: Housing Studies (33-1), S. 96–116.

Breidenstein, Georg; Hirschauer, Stefan; Kalthoff, Herbert; Nieswand, Boris (2015): Ethnografie. Die Praxis der Feldforschung, Stuttgart: utb.

Breitenbach, Elke; Fischer, Alexander (2021): Berliner Masterplan zur Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis 2030. Online unter https://www.berlin.de/sen/ias/_assets/aktuelles/2021_09-02-masterplan2030.pdf [letzter Zugriff: 25.04.2022].

Bruno, Isabelle; Jacquot, Sophie; Mandin, Lou (2006): Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination … toolbox oder Pandora's box? In: Journal of European Public Policy 13(4), S. 519–536.

Brütt, Christian (2011): Workfare als Mindestsicherung. Von der Sozialhilfe zu Hartz IV. Deutsche Sozialpolitik 1962 bis 2005, Bielefeld: transcript.

Buckel, Sonja (2013): „Welcome to Europe" – die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Auseinandersetzungen um das „Staatsprojekt Europa", Bielefeld: transcript.

Bühring, Petra (2020): Ausgegrenzter als je zuvor. In: Deutsches Ärzteblatt 117(16), S. A811–A812.

Bundesagentur für Arbeit (2018): Bekämpfung von organisiertem Leistungsmissbrauch durch EU-Bürger. Unveröffentlichte Arbeitshilfe, Nürnberg.

– (2019): EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in der Arbeitsverwaltung. Abschließende Erkenntnisse aus dem Projekt. Gemeinsames Projekt der EU-Gleichbehandlungsstelle und der Koordinierungsstelle Migration, Nürnberg.

Bundesakademie für Kirche und Diakonie (BAKD) (2020): Der Podcast zum Nachhören! „immer mittwochs" vom 13.05.2020. Sozialberatung mit Focus auf EU-Bürger*innen, online unter https://www.ba-kd.de/aktuelles/ [letzter Zugriff: 20.06.2020].

Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) (2017): Erwartungen an die Bundespolitik in der 19. Legislaturperiode. Gesundheit.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAGW) (2019): Wohnungslosigkeit: Kein Ende in Sicht. BAG Wohnungslosenhilfe stellt aktuelle Schätzung für das Jahr 2018 vor. Pressemitteilung vom 11.11.2019, online unter https://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/index.html [letzter Zugriff: 27.08.2020].

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2016): Zusammenfassung des jährlichen Durchführungsberichts 2016, online unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Internationales/zusammenfassung-jaehrlicher-durchfuehrungsbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [letzter Zugriff: 21.08.2020].

– (2019): Zusammenfassung des jährlichen Durchführungsberichts 2019, online unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Internationales/zusammenfassung-jaehrlicher-durchfuehrungsbericht-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [letzter Zugriff: 21.08.2020].

– (2020): Armuts- und Reichtumsbericht. Wohnungslosigkeit. BMAS, Berlin.

– (2020a): Arbeitslosengeld II/Sozialgeld, online unter https://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Grundsicherung/Leistungen-zur-Sicherung-des-Lebensunterhalts/2-teaser-artikelseite-arbeitslosengeld-2-sozialgeld.html;jsessionid=FE18A96DCF159CCDDDEDA8B9A68D4D07.delivery2-replication [letzter Zugriff: 27.08.2020].

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS); Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2018): Förderrichtlinie zur Verbesserung der Lebenssituation von besonders benachteiligten neuzugewanderten Unionsbürgern/-innen, darunter Eltern mit ihren Kindern im Vorschulalter bis zu 7 Jahren, sowie von Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen im Rahmen des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP), Berlin.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG) (2018): Gesetzliche Krankenversicherung (GKV), online unter https://www.bundesgesundheitsministerium.de/gkv.html [letzter Zugriff: 20.06.2020].

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2016): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – BT-Drucks. 18/10211 Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA). In: Deutscher Bundestag (Hg.) (2016b), S. 15–17.

Bundesverfassungsgericht (1967): Urteil des Zweiten Senats vom 18. Juli 1967, BVerfGE 22, 180, online unter https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv022180.html#Opinion [letzter Zugriff: 21.08.2020]

Busch-Geertsema, Volker (2010): Defining and Measuring Homelessness. In: O'Sullivan, Eoin; Busch-Geertsema, Volker; Quilgars, Deborah; Pleace, Nicholas (Hg.): Homelessness Research in Europe. Festschrift for Bill Edgar and Joe Doherty, Brüssel: FEANTSA, S. 19–39.

– (2017): Housing First – innovativer Ansatz, gängige Praxis oder schöne Illusion? Teil 1. In: Wohnungslos, 1/2017, S. 17– 23; Teil 2 in: Wohnungslos, 2–3/2017, S. 75–80.

– (2019): Wohnungslosigkeit. In: Bürger & Staat 69 (2/3), S. 150–155.

Busch-Geertsema, Volker; Culhane, Dennis; Fitzpatrick, Suzanne (2016): Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness. In: Habitat International (55), S. 124–132.

Busch-Geertsema, Volker; Henke, Jutta; Steffen, Axel (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung, Berlin.

Butterwegge, Christoph; Lösch, Bettina; Ptak, Ralf (2007): Kritik des Neoliberalismus, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Caritas-Verband für das Erzbistum Berlin e.V. (2018): Erster Gesundheitsbericht zur medizinischen Versorgung obdachloser Menschen in Berlin. Pressemitteilung vom 14.03.2018, Berlin.

Caritas-Verband/GEBEWO (2018): Gesundheitsbericht zur Lage der medizinischen und zahnmedizinischen Versorgung obdachloser Menschen 2016. Datenerhebung des Runden Tisches medizinische und zahnmedizinische Versorgung obdachloser Menschen in Berlin, online unter http://obdachlosigkeit-macht-krank.de/assets/gesundheitsbericht_zahn-medizinische-versorgung-wohnungsloser-menschen_web.pdf [letzter Zugriff: 21.06.2020].

Carstensen, Anne Lisa; Heimeshoff, Lisa-Marie; Riedner, Lisa (2018): Der Zwang zur Arbeit. Verwertungslogiken in den umkämpften Regimen der Anwerbe-, Flucht und EU-Migration. In: Sozial.Geschichte Online, Heft 23/2018, S. 235–269.

Castro Varela, María do Mar (2007): Unzeitgemäße Utopien. Migrantinnen zwischen Selbsterfindung und Gelehrter Hoffnung, Bielefeld: transcript.

– (2015): Europa – Ein Gespenst geht um. In: Hoff, Gregor Maria (Hg.): Europa. Entgrenzungen, Innsbruck, Wien: Tyrolia, S. 49–82.

Castro Varela, María do Mar; Dhawan, Nikita (2015): Postkoloniale Theorie, Bielefeld: transcipt.

– (2018): Normen – Subjekte – Gewalt. Mit Butlers Politik gegen hegemoniale Heteronormativitätskritik. In: Possel, Gerald; Schönwalder-Kuntze, Tatjana; Seitz, Sergej (Hg.): Judith Butlers Philosophie des Politischen. Kritische Lektüren, Bielefeld: transcript, S. 125–150.

Chakrabarty, Dipesh (2013): Europa provinzialisieren: Postkolonialität und die Kritik der Geschichte. In: Conrad, Sebastian; Randeria, Shalini; Römhild, Regina (Hg.): Jenseits des Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften, Frankfurt a.M.: Campus, S. 134–161.

Clarke, Adele E.; Keller, Reiner (2012): Situationsanalyse. Grounded theory nach dem Postmodern Turn, Wiesbaden: Springer VS.

Clifford, James; Marcus, George E. (Hg.) (1986): Writing Culture. The Poetics and Politics of Ethnography, Berkeley: University of California Press.

Cloke, Paul; May, Jon; Johnson, Sarah (2010): Swept-up lives? Re-envisioning the Homeless City, Hoboken: Whiley-Blackwell.

Cutitta, Paolo (2010): Das europäische Grenzregime: Dynamiken und Wechselwirkungen. In: Hess, Sabine; Kasparek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. 1. Aufl, Berlin: Assoziation A, S. 23–40.

Cyrus, Norbert; Kovacheva, Vesela (2020): Zur Situation von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern aus Bulgarien, Rumänien und Polen in Deutschland. Literaturbericht im Rahmen der Studie „Ermittlung der Unterstützungsbedarfe für EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern in prekären Lebenslagen in Hamburg“, Hamburg.

DBSH (2016): Deutschsprachige Definition Sozialer Arbeit. des Fachbereichstag Soziale Arbeit und DBSH. Hg. v. DBSH und Fachbereichstag Soziale Arbeit, online unter

https://www.dbsh.de/media/dbsh-www/redaktionell/bilder/Profession/20161114_Dt_Def_Sozialer_Arbeit_FBTS_DBSH_01.pdf [letzter Zugriff: 20.06.2020].

Demmerling, Christoph; Landweer, Hilge (2007): Philosophie der Gefühle. Von Achtung bis Zorn, Stuttgart: J.B. Metzler'sche Verlagsbuchhandlung und Carl Ernst Poeschel Verlag.

Desjarlais, Robert R. (1997): Shelter Blues. Sanity and Selfhood Among the Homeless, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Deutsche Krankenhausgesellschaft e.V. (DKGEV) (2015): Hinweise zur medizinischen Versorgung von Flüchtlingen und Asylsuchenden in Krankenhäusern, online unter https://www.dkgev.de/fileadmin/default/Mediapool/1_DKG/1.4_Internationales/1.4.4_AuslaendischePatienten/2015_Hinweise_Gesundheitsversorgung_von_Fluechtlingen_und_Asylsuchenden.pdf [letzter Zugriff: 21.06.2020].

Deutscher Bundestag (2016): Gesetzentwurf und Begründung Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch. Drucks. 18/10211, Berlin.

– (2016a): Ausarbeitung. Ruhen der Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung bei Nichtzahlung von Beiträgen, Berlin.

– (2016b): Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – BT-Drucks. 18/10211. Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen, Berlin.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2016): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – BT-Drucks. 18/10211. In: Deutscher Bundestag (Hg.) (2016b), S. 28–41.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. (DPWV) (2016): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – BT-Drucks. 18/10211. In: Deutscher Bundestag (Hg.) (2016b), S. 48–54.

– (2017): Arbeitshilfe: Ansprüche auf Leistungen der Existenzsicherung für Unionsbürger/-innen, Berlin.

– (2018): SGB II Leistungen für EU-Bürger/-innen: Entziehung der Leistungen für Aufstocker aufgrund des fehlenden Arbeitnehmer/-innenstatus. Hinweise für die Beratungspraxis.

Deutscher Städte- und Landkreistag (2016): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – BT-Drucks. 18/10211 Deutscher Landkreistag und Deutscher Städtetag. In: Deutscher Bundestag (Hg.) (2016b), S. 4–6.

Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien. 22.01.2013, Berlin, online unter http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/fachinformationen/2013/positionspapier_zuwanderung_2013.pdf [letzter Zugriff: 28.08.2020].

DeVerteuil, Geoffrey; May, Jon; Mahs, Jürgen von (2009): Complexity not collapse. recasting the geographies of homelessness in a 'punitive' age. In: Progress in Human Geography (33(5)), S. 646–666.

Diakonie Berlin-Brandenburg-Schlesische Oberlausitz (2017): Diakonie startet Aufklärungskampagne. Pressemitteilung vom 12.07.2017, online unter https://www.diakonie-portal.de/meldung/diakonie-startet-aufklaerungskampagne-zu-wohnungslosigkeit [letzter Zugriff am 18.08.2020].

Diakonie Deutschland (2016): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – BT-Drucks. 18/10211. In: Deutscher Bundestag (Hg.) (2016b), S. 42–47.

DISS (2015): Die Migration aus Südosteuropa in lokalen Medien in Duisburg 2014. Eine Kritische Diskursanalyse des Duisburger Institutes für Sprach- und Sozialforschung (DISS). Im Auftrag der Open Society Foundations (OSF), online unter http://www.diss-duisburg.de/wp-content/uploads/2015/07/DISS-Migration-Suedosteuropa-Medien-Duisburg-2014.pdf [letzter Zugriff: 27.08.2020].

Dollinger, Franz Wilhelm (2016): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – BT-Drucks. 18/10211. In: Deutscher Bundestag (Hg.) (2016b), S. 7–10.

Dzierzanowska-Luczyn, Anna (2016): 03/2016 Der Fall Dano und seine Folgerechtsprechung. In: DeLuxe – Europarecht aktuell (03), S. 1–13.

Ehmann, Eugen (2019): Obdachlosigkeit in Kommunen. Ratgeber mit Mustern, Beispielen und Rechtsprechungshinweisen, Stuttgart: Boorberg.

End, Markus (2012): Antiziganismus. Zum Stand der Forschung und der Gegenstrategien. Gutachten, hrsg. von RomnoKher – Haus für Kultur, Bildung und Antiziganismusforschung.

– (2014): Antiziganismus in der deutschen Öffentlichkeit. Strategien und Mechanismen medialer Kommunikation, Heidelberg: Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma.

End, Markus; Bartels, Alexandra; Borcke, Tobias von; Friedrich, Anna; Wolf, Benedikt (2013): Versuch einer Bibliographie. In: Bartels, Alexandra; Borcke, Tobias von; End, Markus; Friedrich, Anna (Hg.): Antiziganistische Zustände 2. Kritische Positionen gegen gewaltvolle Verhältnisse, Münster: transcript, S. 314–355.

Engbersen, Godfried; Leerkes, Arjen; Scholten, Peter; Snel, Erik (2017): The intra-EU mobility regime: Differentiation, stratification and contradictions. In: Migrations Studies (5(3)), S. 337–355.

Europäische Kommission (2013): Praktischer Leitfaden zum anwendbaren Recht in der Europäischen Union (EU), im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und in der Schweiz, Brüssel.

– (2013a): Commission Staff Working Document. Confronting Homelessness in the European Union, online unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0042&from=EN [letzter Zugriff: 21.06.2020].

– (2015): The Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD). Breaking the vicious circle of poverty and deprivation.

– (2017): Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, Brüssel.

– (2017a): Reflection Paper on the Social Dimension of Europe, Brüssel.

– (2017b): Social Agenda no. 48, Brüssel.

– (2019): Commission Staff Working Document. Mid-Term Evaluation of the Fund for European Aid to the Most Deprived, Brüssel.

– (2019): Indexierung von Familienleistungen: Kommission eröffnet Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich. Pressemitteilung vom 24.01.2019, online unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_19_463 [letzter Zugriff: 21.06.2020].

– (2019a): Mid-term Evaluation of the Fund for European Aid to the Most Deprived, online unter https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20911&langId=en [letzter Zugriff: 28.08.2020]

– (o.J.): Cultural policy cooperation at the EU level, online unter https://ec.europa.eu/culture/policies/cultural-policy-cooperation-eu-level [letzter Zugriff: 21.08.2020].

– (2021): Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness, online unter https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24120&langId=en [letzter Zugriff: 25.04.2022].

Europäischer Gewerkschaftsbund (Hg.) (2017): Leitfaden für den Mobilen europäischen Arbeitnehmer, online unter https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/files/mobility_guide_de.pdf [letzter Zugriff am 25.08.2020].

Ewick, Patricia; Silbey, Susan S. (1998): The common place of law. Stories from everyday life, Chicago: The University of Chicago Press.

Facius, Sascha (2019). Minimalkonsens Partizipation? Über die engen Grenzen der Partizipation von oben. In: Reichenbach, Marie-Therese (Hg.): Teilhabe exklusiv? Soziale Arbeit im Bereich diakonischer Wohnungsnotfallhilfe und Straffälligenhilfe, Freiburg: Lambertus, S. 94–110.

Farahat, Anuscheh (2014): Auf Kollisionskurs: Die Unionsbürgerfreizügigkeit und der Kampf gegen den vermeintlichen „Sozialtourismus" in der Rs. Dano. In: Verfassungsblog, online unter https://verfassungsblog.de/auf-kollisionskurs-die-unionsbuergerfreizuegigkeit-und-der-kampf-gegen-den-vermeintlichen-sozialtourismus-der-rs-dano/ [letzter Zugriff: 20.06.2020].

– (2015): Der Umbau der europäischen Sozialbürgerschaft: Anmerkungen zum Urteil des EuGH in der Rechtssache Alimanovic. In: Verfassungsblog, online unter https://verfassungsblog.de/der-umbau-der-europaeischen-sozialbuergerschaft-anmerkungen-zum-urteil-des-eugh-in-der-rechtssache-alimanovic/ [letzter Zugriff: 20.06.2020].

Faust, Friederike (2019): Fußball und Feminismus: Eine Ethnografie geschlechterpolitischer Interventionen, Opladen, Berlin, Toronto: Budrich UniPress.

FEANTSA (2006): European Typology on Homelessness and Housing Exclusion (ETHOS) – Taking stock, Brüssel: FEANTSA, online unter https://www.feantsa.org/download/ethospaper20063618592914136463249.pdf [letzter Zugriff: 20.06.2020].

– (o.J.): The "working poor" and EU free movement: the notion of "worker" in the context of low-wage and low-hour employment, Brüssel: FEANTSA, online unter https://www.feantsa.org/download/working-poor-within-the-eu1026919265820446116.pdf [letzter Zugriff: 21.08.2020]

Foucault, Michel (2004): Geschichte der Gouvernementalität, Bd. 1: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Vorlesung am Collège de France 1977-1987, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Fritsvold, Erik (2009): Under the Law: Legal Consciousness and Radical Environmental Activism. In: Law & Social Inquiry (Vol. 34, No. 4), S. 799–824.

Gahleitner, Silke Brigitta; Effinger, Herbert; Kraus, Björn; Miethe, Ingrid; Stövesand, Sabine; Sagebiel, Juliane (Hg.) (2010): Disziplin und Profession Sozialer Arbeit. Entwicklungen und Perspektiven, Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich.

GEBEWO (2019): Obdachlosigkeit macht krank, online unter http://www.obdachlosigkeit-macht-krank.de/assets/broschuere-obdachlosigkeit-macht-krank--gebewo2019.pdf [letzter Zugriff: 24.08.2020].

– (o.J.): Projekte med. Versorgung, online unter http://obdachlosigkeit-macht-krank.de/projekte-med.-versorgung.html [letzter Zugriff: 26.08.2020].

Geeraert, Jérémy (2015): Im Wartezimmer der Unerwünschten. Exklusion und Inklusion von illegalisiertenMenschen im Gesundheitssystem in Frankreich. In: Phase 2. Zeitschrift gegen die Realität (Staatenlos durch die Nacht. Was taugt der Anarchismus), S. 52–54.

Geertz, Clifford (1983): Dichte Beschreibung, Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag.

Gillich, Stefan; Keicher, Rolf (Hg.) (2016): Suppe? Beratung? Politik? Anforderungen an eine moderne Wohnungsnotfallhilfe, Wiesbaden: Springer VS.

GKV-Spitzenverband (2013): Einheitliche Grundsätze zur Beseitigung finanzieller Überforderung bei Beitragsschulden, online unter https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/krankenversicherung_1/grundprinzipien_1/finanzierung/beitragsbemessung/2013-09-16_Grundsaetze_Beseitigung_Beitragsschulden_finale_Fassung_Normteil.pdf [letzter Zugriff: 20.06.2020].

Gosewinkel, Dieter (2008): Historical Reflections in Citizenship in Europe. In: Georgi, Viola B. (Hg.): The making of citizens in Europe. New perspectives on citizenship education, Bonn: BpB, S. 31–36.

Haj Ahmad, Marie-Therese (2020): Kaspars Vienots' Schuhe. Aushandlungen von Ein- und Ausschlüssen wohnungsloser Unionsbürger*innen. In: Widersprüche 156, S. 27–39.

– (2022): Grenzen der Freizügigkeit?! Ausgrenzung und Autonomie am Beispiel der Obdachlosigkeit von Unionsbürger*innen in Deutschland. In: Sowa, Frank: Figurationen der Wohnungsnot. Kontinuität und Wandel sozialer Praktiken, Sinnzusammenhänge und Strukturen, Weinheim: Beltz Juventa.

Hall, Stuart (2005), Europe's Other Self/Europas anderes Selbst, in: Kölnischer Kunstverein u.a. (Hg.), S. 182–95/803 f.

Hammersley, Martyn; Atkinson, Paul (2007): Ethnography. Principles in practice, London, New York: Routledge.

Harich, Björn (2016b): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – BT-Drucks. 18/10211. In: Deutscher Bundestag (Hg.) (2016b), S. 22–27.

Herzfeld, Michael (2002): The Absence Presence: Discourses of Crypto-Colonialism. In: The South Atlantic Quarterly (4), S. 899–926.

Hess, Sabine (2014): Das Regieren der Migration als wissensbasierte Netzwerkpolitik. Eine ethnografische Policy-Analyse des International Centre for Migration Policy Development. In: Adam, Jens (Hg.): Formationen des Politischen. Anthropologie politischer Felder, Bielefeld: transcript, S. 241–273.

Hess, Sabine; Schwertl, Maria (2013): Vom „Feld" zur „Assemblage"? Perspektiven europäisch-ethnologischer Methodenentwicklung – eine Hinleitung. In: Hess, Sabine (Hg.): Europäisch-ethnologisches Forschen. Neue Methoden und Konzepte, Berlin: Reimer, S. 13–37.

Hess, Sabine; Tsianos, Vassilis (2010): Ethnographische Grenzregimeanalysen. Eine Methodologie der Autonomie der Migration. In: Hess, Sabine; Kasparek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, Berlin: Assoziation A, S. 243–264.

Hirschauer, Stefan (2001): Ethnografisches Schreiben und die Schweigsamkeit des Sozialen. Zu einer Methodologie der Beschreibung. In: Zeitschrift für Soziologie 30 (6), S. 429–451.

Höreth, Marcus (2020): Säulenstruktur der EU. In: Große Hüttmann, Martin; Wehling, Hans-Georg: Das Europalexikon, Bonn: Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH, online unter https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/177248/saeulenstruktur-der-eu [letzter Zugriff: 27.08.2020].

IGH (o.J.): About us. IGH, online unter https://ighomelessness.org/about-us/ [letzter Zugriff: 20.06.2020].

Janicki, Jill Jana; Böwing, Thomas (2010): Europäische Migrationskontrolle im Sahel. Das CIGEM in Mali. In: Hess, Sabine; Kasparek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, Berlin: Assoziation A, S. 127–143.

John, Wolfgang (1988): Ohne festen Wohnsitz. Ursache und Geschichte der Nichtseßhaftigkeit und die Möglichkeiten der Hilfe, Bielefeld: VSH.

Kappeler, Manfred (2015): Gefangen imParadigma der Sesshaftigkeit. Zur Geschichte der ordnungspolitischen Funktion der Sozialen Arbeit. In: Widersprüche 35(138), S. 65–92.

Karakayalı, Serhat (2008): Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Migration in der Bundesrepublik Deutschland, Bielefeld: transcript.

Karakayalı, Serhat; Tsianos, Vassilis (2007): Movements that matter. Eine Einleitung. In: TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas, Bielefeld: transcript, S. 7–22.

Kaschuba, Wolfgang (2012): Einführung in die europäische Ethnologie, München: C.H. Beck.

Kasparek, Bernd; Hess, Remi (2010): Einleitung. Perspektiven kritischer Migrations- und Grenzregimeforschung. In: Hess, Sabine; Kasparek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, Berlin: Assoziation A, S. 7–22.

Kastanje, Maj; Hoff, Nina Marie (o.J.): Unregistered Homeless Migrants in Copenhagen. Experiences from Danchurchsocial 2017, Hg. von Kirkens Korshaer Kompasset.

Kiepenheuer-Drechsler, Barbara (2013): Vielfalt plus Zusammenhalt. Eine ethnologische Perspektive auf die Praxis Berliner Integrationspolitik, Bielefeld: transcript.

Klepp, Silja (2011): Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer, Bielefeld: transcript.

Krankenkassenzentrale (o.J.): Nichtversicherte: Wege zurück in die Krankenversicherung, online unter https://www.krankenkassenzentrale.de/wiki/nichtversicherte [letzter Zugriff: 20.06.2020].

Kraus, Björn (2016): Was ist Soziale Arbeit? Zur internationalen Definition und nationalen Bestimmungsversuchen, in: DBSH (Hg.): ForumSozial, 2, S. 18-23.

Lancione, Michele (2013): Homeless people and the city of abstract machines: Assemblage thinking and the performative approach to homelessness. In: Area (2013) 45.3, S. 358–364.

– (2016): Beyond Homelessness Studies. In: European Journal of Homelessness (Vol. 10, Nr. 3), S. 163–176.

Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten Berlin (LABO) (2014): Information zum Wegfall der Freizügigkeitsbescheinigung, Berlin.

Landessozialgericht (LSG) Berlin Brandenburg (2019): Urteil S 101 AS 7940/19 ER vom 16.09.2019, Berlin.
Leideritz, Manuela; Vlecken, Silke (Hg.) (2016): Professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit – Schwerpunkt Menschenrechte, Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich.
Lipsky, Michael (1980): Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services, New York: Russell Sage Foundation.
Lorey, Isabell (2015): Die Regierung der Prekären, Wien: Turia + Kant.
Lottermann, Annina; Welz, Gisela (2009): Projekte der Europäisierung, Frankfurt a.M.: Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt, Institut für Kulturanthropologie.
Low, Setha M.; Merry, Sally Engle (2010): Engaged Anthropology – Diversity and Dilemmas. An Introduction to Supplement 2. In: Current Anthropology (51(2)), S. 2013–2226.
Lutz, Ronald; Simon, Titus (2012): Lehrbuch der Wohnungslosenhilfe. Eine Einführung in Praxis, Positionen und Perspektiven, Weinheim: Beltz Juventa.
Lutz, Tilman (2009): Soziale Arbeit und die Kultur der Kontrolle: Spuren und Trampelpfade des gesellschaftlichen Strukturwandels in den Hilfen zur Erziehung in Hamburg. In: Kriminologisches Journal 41(4), S. 243–260.
Marcus, George E. (1995): Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography. In: Annual review of anthropology (24), S. 95–117.
Marcuse, Peter (1988): Neutralizing Homelessness. In: Socialist Review (1), S. 69–97.
Marquardt, Nadine (2013): Räume der Fürsorge. Regieren der Wohnungslosigkeit im betreuten Wohnen. In: Geographische Zeitschrift, Bd. 101, Stuttgart: Franz Steiner Verlag (Heft 3+4), S. 148–165.
Mbembe, Achille (2003): Necropolitics. In: Public Culture 15(1) (1), S. 11–40.
Mecheril, Paul; Thomas-Olalde, Oscar; Arens, Susanne; Romaner, Elisabeth (2013): Migrationsforschung als Kritik? Erkundung eines epistemischen Anliegens in 57 Schritten. In: Mecheril, Paul (Hg.): Migrationsforschung als Kritik? Spielräume kritischer Migrationsforschung, Wiesbaden: Springer VS, S. 7–55.
Mezzadra, Sandro (2009): Bürger und Untertanen. Die postkoloniale Herausforderung der Migration in Europa. In: Hess, Sabine (Hg.): No integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa, Bielefeld: transcript, S. 207–223.
Mezzadra, Sandro; Neilson, Brett (2012): Between Inclusion and Exclusion: On the Topology of Global Space and Borders. In: Theory, Culture and Society 29 (4/5), S. 58–75.
– (2013): Border as Method, Or, the Multiplication of Labour, Durham: Duke University Press.
Nader, Laura (1969): Up the Anthropologist. Perspectives gained from Studying up. In: Hymes, Dell (Hg.): Reinventing Anthropology, New York: Pantheon Books, S. 284–311.
Nagel, Stephan (2015): Wohn(un)fähigkeit – Ein Wiedergänger in der Wohnungslosenhilfe. In: wohnungslos (3-4), S. 82–87.

Neue Richtervereinigung e.V. (2016): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – BT-Drucks. 18/10211. In: Deutscher Bundestag (Hg.) (2016b), S. 63–64.

Nürnberger, Ingo (2016): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – BT-Drucks. 18/10211. In: Deutscher Bundestag (Hg.) (2016b), S. 20–21.

Oberhuber, Florian (1999): Die Erfindung des Obdachlosen. Eine Geschichte der Macht zwischen Fürsorge und Verführung, Wien: Turia + Kant.

Pfeffer-Hoffmann, Christian (Hg.): Prekär in Berlin – Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktintegration und Wohnungsnotfällen bei EU-Zugewanderten, Berlin: Mensch und Buch Verlag.

Pink, Sarah (2013): Engaging the Senses in Ethnographic Practice: Implications and Advances. In: The Senses and Society (8(3)), S. 261–267.

Pleace, Nicholas (2016): Researching Homelessness in Europe: Theoretical Perspectives. In: European Journal of Homelessness (Vol. 10, Nr. 3), S. 19–44.

Poehls, Kerstin; Vonderau, Asta (2006): Turn to Europe. Kulturanthropologische Europaforschungen, Berlin, Münster: LIT.

Prasad, Nivedita; Muckenfuss, Katrin; Foitzik, Andreas (Hg.) (2019): Recht vor Gnade. Bedeutung von Menschenrechtsentscheidungen für eine diskriminierungskritische (Soziale) Arbeit, Weinheim: Juventa.

Price, Jonathan; Spencer, Sarah (2014): City-Level Responses to Migrant Families with Restricted Access to Welfare Benefits. A European pilot study, online unter http://www.compas.ox.ac.uk/media/PR-2014-No_Recourse_Public_Funds.pdf [letzter Zugriff: 20.06.2020].

Prinz, Antoine (2016): Policy-making at a street-level: Why does implementation process matter?

Prpic, Martina (2014): At A Glance: The Open Method of Coordination. Hg. von European Parliamentary Research Service, Brüssel.

Randeria, Shalini (2001): Zivilgesellschaft in postkolonialer Sicht. In: Arbeitsgruppe Zivilgesellschaft: Historisch-sozialwissenschaftliche Perspektiven: Neues über Zivilgesellschaft. Aus historisch-sozialwissenschaftlichem Blickwinkel, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, S. 81–103.

– (2019): Das Verborgene entdecken: Zur Verflechtung und Methodologie des Verflechtungsansatzes. Shalini Randeria im Gespräch mit Jens Adam und Regina Römhild. In: Adam, Jens; Römhild, Regina (Hg.): Europa dezentrieren. Globale Verflechtungen neu denken, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, S. 35–65.

Randeria, Shalini; Römhild, Regina (2013): Das postkoloniale Europa: Verflochtene Genealogien der Gegenwart. Einleitung zur erweiterten Neuauflage. In: Conrad, Sebastian; Randeria; Shalini; Römhild; Regina (Hg.): Jenseits des Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften, Frankfurt a.M.: Campus, S. 9–31.

Ratzmann, Nora (2020): EU migrants' experiences of claims-making in German job centres. Working paper (45). Hg. von London School of Economics, online unter http://eprints.lse.ac.uk/104678/1/LSE_III_Working_Paper_45_Nora_Ratzmann_.pdf [letzter Zugriff: 20.06.2020].

Ravenhill, Megan Honor (2008): The culture of Homelessness. An ethnographic study, London: Routledge.

Reichenbach, Marie-Therese (2012): „Die Polen essen uns die Suppe weg!" Rassismuserfahrungen obdachloser Menschen aus den neuen EU-Staaten in der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe Berlin. In: wohnungslos (2), S. 65–68.

– (2015): Wider den Begriff Niedrigschwelligkeit. Kritische Hinterfragung eines ungeklärten Begriffes innerhalb der Sozialen Arbeit. In: Soziale Arbeit 9, S. 335–341.

– (2016): Obdachlosigkeit von mobilen Unionsbürger*innen in Deutschland – Analyse eines sozialen Problems und mögliche Interventionsansätze zu seiner Lösung. In: Leideritz, Manuela; Vlecken, Silke (Hg.): Professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit – Schwerpunkt Menschenrechte, Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich, S. 224–250.

– (2018): Homelessness of Mobile EU-citizens as One Effect of a National-European Conflict. Insights Into an Ethnography of Participation in Europe Using the Example of Germany. In: European Journal of Homelessness 12 (1), S. 41–60.

Reichenbach, Marie-Therese; Graßhoff, Johann; Grosu, Doinita; Manavska, Desislava (2016): Migrant_innen in der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe – Handlungsmöglichkeiten in prekären Situationen?! In: Gillich, Stefan; Keicher, Rolf (Hg.): Suppe? Beratung? Politik? Anforderungen an eine moderne Wohnungsnotfallhilfe, Wiesbaden: Springer VS, S. 189–200.

Restrepo, Eduardo; Escobar, Arturo (2005): „Other Anthropologies and Anthropology Otherwise". Steps to a World Anthropologies Framework. In: Critique of Anthropology (25 (2)), S. 99–129.

Riedner, Lisa (2018): Arbeit! Wohnen! Urbane Auseinandersetzungen um EU-Migration: eine Untersuchung zwischen Wissenschaft und Aktivismus, Münster: edition assemblage.

Riedner, Lisa; Haj Ahmad, Marie-Therese (2022): Bedarfsanalyse wohnungsloser EU-Bür-ger*innen (unter Berücksichtigung der besonderen Situation von Roma) in Frankfurt a.M.

Rolshoven, Johanna (2012): Das Figurativ der Vagabondage. In: Rolshoven, Johanna; Maierhofer, Maria (Hg.): Das Figurativ der Vagabondage. Kulturanalysen mobiler Lebensweisen, Bielefeld: transcript, S. 15–29.

Römhild, Regina (2007): Alte Träume, neue Praktiken: Migration und Kosmopolitismus an den Grenzen Europas. In: TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas, Bielefeld: transcript, S. 211–243.

– (2009): Aus der Perspektive der Migration. Die Kosmopolitisierung Europas. In: Hess, Sabine (Hg.): No integration?! Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa, Bielefeld: transcript, S. 225–238.

Ruder, Karl-Heinz (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger, Berlin.

Sachße, Christoph; Tennstedt, Florian (1998): Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, Stuttgart [u.a.]: Kohlhammer.

Said, Edward (1978): Orientalism: Western Conceptions of the Orient, New York: Pantheon.

Santos, Fabio (2017): Re-mapping Europe. Field notes from the French-Brazilian borderland. In: InterDisciplines (2), S. 173–201.

Schenk, Britta-Marie (2018): Eine Geschichte der Obdachlosigkeit im 19. und 20. Jahrhundert. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): APuZ, 25–26, S. 23–29.

Schenk, Liane Alexandra (2004): Auf dem Weg zum ewigen Wanderer? Wohnungslose und ihre Institutionen. Dissertation, Berlin, online unter https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/12761 [letzter Zugriff: 20.06.2020].

Schmidt, Katharina (2015): Seeing the 'Homeless City'? Some Critical Remarks on the Visual Production of Homelessness through Photography. In: European Journal of Homelessness (2), S. 283-303.

– (2018): Ordinary Homeless Cities? Geographien der Obdach- und Wohnungslosigkeit in Rio de Janeiro und Hamburg. Dissertation, Hamburg: Fakultät für Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften, Fachbereich Geowissenschaften.

– (2019): Homeless people will live forever, baby. Obdach- und Wohnungslosigkeit als urbanes Verhältnis, online unter https://www.researchgate.net/publication/336305634_Homeless_people_will_live_forever_baby_Obdach-_und_Wohnungslosigkeit_als_urbanes_Verhaltnis [letzter Zugriff: 20.06.2020].

Schneider, Luisa (2020): They call it social physical distancing: elders, unhoused people and grassroots support in Leipzig, Germany, online unter https://anthrocovid.com/2-2/contributions-from-germany/#_ftn1 [letzter Zugriff: 20.06.2020].

Schramm, Bea (2014): Interkulturelle Öffnung in der Praxis: die Kreuzung zwischen Wohnungslosenhilfe und Migrationsarbeit. In: Keicher, Rolf; Gillich, Stefan (Hg.) (2014): Wenn Würde zur Ware verkommt. Soziale Ungleichheit, Teilhabe und Verwirklichung eines Rechts auf Wohnraum, Wiesbaden: Springer VS, S. 139–151.

Schwarz, Nina Violetta (2017): Kämpfe um Bewegung in Marokko: Grenzmanagement und Widerstand. In: Hess, Sabine et al. (Hg.): Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III, Berlin, Hamburg: Assoziation A, S. 61–71.

Schwell, Alexandra (2014): „Niemand darf sich sicher fühlen!" Anthropologische Perspektiven auf die Politik der Inneren Sicherheit. In: Adam, Jens; Vonderau, Asta (Hg.): Formationen des Politischen. Anthropologie politischer Felder, Bielefeld: transcript, S. 275–304.

Sciortino, Giuseppe (2004): Between Phantoms and Necessary Evils. Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe. In: IMI-Beiträge 24, S. 17–43.

Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales (2011): Behandlung von EU-Bürgern/innen i.V.m. der ambulanten medizinischen Versorgung von Obdachlosen im Land Berlin und der Abrechnung von Behandlungspauschalen gemäß vertraglicher Regelung. Rundschreiben, Berlin.

– (2011a): Integriertes Sozialprogramm (ISP). Jahresbericht 2011, online unter https://www.berlin.de/sen/soziales/_assets/vertraege/rahmenfoerdervertrag/mdb-isp_jahresbericht_endfassung_2011_11_28_barrierefrei.pdf [letzter Zugriff: 28.08.2020]

– (2015): Rahmenfördervertrag, Berlin.

– (2016): Erste Änderung des Rahmenfördervertrags, Berlin.

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019): Leitlinien der Wohnungsnotfallhilfe und Wohnungslosenpolitik, Berlin.

Shore, Cris; Wright, Susan (1997): Policy. A new field of anthropology. In: Shore, Cris; Wright, Susan (Hg.): Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power, London: Routledge, S. 3–39.

– (2011): Introduction. Conceptualising Policy: Technologies of Governance and the Politics of Visibility. In: Shore, Cris (Hg.): Policy worlds. Anthropology and the analysis of contemporary power, New York: Berghahn Books, S. 1–25.

Silbey, Susan S. (2005): After Legal Consciousness. In: Annual Review of Law and Social Science (1), S. 323–368.

Spivak, Gayatri Chakravorty (1988): in Other Worlds. Essays in Cultural Politics, New York/London: Routledge.

Stark, Christian (2012): Methodisches Arbeiten in niederschwelligen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Verwahrung von Armut oder professionelle Hilfe zu einem menschenwürdigen Leben? In: soziales_kapital 8, online unter http://www.soziales-kapital.at/index.php/sozialeskapital/article/viewFile/231/380.pdf [letzter Zugriff: 27.08.2020].

Staub-Bernasconi, Silvia (2018): Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft. Auf dem Weg zu kritischer Professionalität, Stuttgart: UTB.

Steckelberg, Claudia (2018): Wohnungslosigkeit als heterogenes Phänomen. Soziale Arbeit und ihre Adressat_innen. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): APuZ, S. 37–42.

Stegmaier, Werner (2002): Levinas, Freiburg im Breisgau: Herder.

Szynka, Peter (2014): Partizipation in der Wohnungslosenhilfe. In: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit (2), S. 2–9.

Teidelbaum, Lucius (2013): Obdachlosenhass und Sozialdarwinismus, Münster: Unrast.

Thum, Gregor (2006): Traumland Osten. Deutsche Bilder vom östlichen Europa im 20. Jahrhundert, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Thym, Daniel (2014): EU-Freizügigkeit als rechtliche Konstruktion – nicht als soziale Imagination. In: Verfassungsblog, online unter https://verfassungsblog.de/eu-freizuegigkeit-als-rechtliche-konstruktion-nicht-als-soziale-imagination/ [letzter Zugriff: 20.06.2020].

Todorova, Maria (1997): Imagining the Balkans, New York, Oxford: Oxford University Press.

TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.) (2007): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas, Bielefeld: transcript.

Treiber, Hubert (2007): Moderner Staat und moderne Bürokratie bei Max Weber. In: Anter, Andreas; Breuer, Stefan (Hg.): Max Webers Staatssoziologie. Positionen und Perspektiven, Baden-Baden: Nomos, S. 121–155.

Tsemberis, Sam (2010): Housing first: The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction, Minnesota: Hazelden.

Übelmesser, Silke (2007): Modernisierung der Sozialsysteme und Europäisierung der Sozialpolitik in Zeiten der Globalisierung. In: Linzbach, Christoph; Lübking, Uwe; Scholz, Stephanie; Schulte, Bernd (Hg.): Globalisierung und Europäisches Sozialmodell, Baden-Baden: Nomos, S. 167–187.

van der Mei, Anne Pieter (2005): Union Citizenship and the „De-Nationalisation" of the Territorial Welfare State. Comments on Case C-456/02 Trojani and Case C-209/03 Bidar. In: European Journal of Migration and Law, S. 207–211.

Wagner, Fabian (2010): Let's Talk About the State: Anmerkungen zu Migration und materialistischer Staatstheorie. In: Hess, Sabine; Kasparek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin: Assoziation A, S. 229–242.

Walters, William (2005): Genealogies of control. In: Kölnischer Kunstverein u.a. (Hg.): Projekt Migration, Köln: DuMont, S. 162–167.

– (2011): Mapping Schengenland. Die Grenze denaturalisieren. In: Pieper, Marianne; Atzert, Thomas; Karakayali, Serhat; Tsianos, Vassilis (Hg.): Biopolitik – in der Debatte, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 305–337.

Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen: J. B. Mohr.

Weidenfeld, Werner (2014): Europäische Einigung im historischen Überblick. In: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 13–58.

Wellgraf, Stefan (2020): Nach dem Exotismus. Ethnografie als Kritik. In: Zeitschrift für Volkskunde. Beiträge zur Kulturforschung 116 (1), S. 5–25.

Welz, Gisela (2013): Die Pragmatik ethnografischer Temporalisierung. Neue Formen der Zeitorganisation in der Feldforschung. In: Hess, Sabine; Moser, Johannes; Schwertl, Maria (Hg.): Europäisch-ethnologisches Forschen. Neue Methoden und Konzepte, Berlin, S. 39–54.

Willen, Sarah S.; Cook, Jennifer (2016): Health-related deservingness. In: Thomas, Felicity (Hg.): Handbook of migration and health, S. 95–118.
Wolff, Larry (1994): Inventing Eastern Europe. The map of civilization on the mind of the enlightenment, Stanford: Stanford University Press.
Wright, Susan; Reinhold, Sue (2011): 'Studying Through': A Strategy for Studying Political Transformations. Or Sex, Lies and British Politics. In: Shore, Cris (Hg.): Policy worlds. Anthropology and the analysis of contemporary power, New York: Berghahn Books, S. 86–104.